

¿IGUALDAD EN LA PAZ?: DE PROMESAS A REALIDADES, MEDIDAS DE GÉNERO DEL ACUERDO EN LA PAZ

INFORME DE SEGUIMIENTO AL ENFOQUE DE GÉNERO
EN EL ACUERDO FINAL DE PAZ



Instancia especial de
Mujeres para el Enfoque
de Género en la Paz



INFORME DE SEGUIMIENTO AL ENFOQUE DE GÉNERO
EN EL ACUERDO FINAL DE PAZ

**¿IGUALDAD EN LA PAZ?:
DE PROMESAS A REALIDADES,
MEDIDAS DE GÉNERO DEL ACUERDO EN LA PAZ**

Instancia Especial de Mujeres para contribuir a garantizar el
Enfoque de Género en la Implementación del Acuerdo Final de Paz

Bogotá, Colombia

Este informe ha sido realizado por la Instancia Especial de Mujeres para el seguimiento a las medidas de género del Acuerdo Final de Paz

Compiladora general y editora

Diana María Salcedo López

Grupo investigador y de análisis

Beatriz Alejandra Hernández Acevedo, Carmenza Suarez Estela, Diana María Salcedo López, Dilcia del Socorro Benítez Aguirre, Isabela SanRoque, Isamary Quinto Mosquera, Johana Maturana, María Abey Cortes Cortés, María Emilce Castillo Cañón, María Teresa Hennao, Mary Sol Avendaño, Tatiana Paola Galarra Cueto, Yaqueline del Carmen Mejía Galván, Yolys de Jesús Correa Diaz, Zulayth Imbajoa Romero.

Corrección de estilo

Laura Andrea Sánchez Rincón

Diagramación

Laura Riveros Cuervo

Bogotá, noviembre de 2024.

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz y ONU Mujeres. Los contenidos son responsabilidad de la Instancia Especial de Mujeres para el enfoque de género en el Acuerdo de Paz y no necesariamente reflejan las opiniones de ONU Mujeres y la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.

Agradecimientos

La Instancia Especial de mujeres IEM expresa su profunda gratitud a las mujeres que con su trabajo continuo sostienen los pilares de la paz y mantienen viva la esperanza de un país libre de conflicto. A las lideresas de los territorios en donde la guerra sigue siendo una práctica cotidiana y a donde el Estado aún no logra garantizar su protección, y canalizar sus capacidades y experiencias para la transformación social y política de sus territorios.

Agradecemos a quienes desde las organizaciones y expresiones colectivas del movimiento de mujeres y sus diversidades, siguen trabajando con esfuerzo por la salida negociada del conflicto y por las apuestas de paz imperfectas, pero posibles, que tensionemos discursos guerreristas y generen ambientes favorecedores para la reconstrucción de lo que la guerra nos ha robado.

A las firmantes, a las defensoras, a las niñas y adultas, a las mujeres en su amplia diversidad, son sus manos, sus voces, sus iniciativas las que sostienen la vida y dan paso a la esperanza de un futuro feminista, antirracista y antimilitarista.

Abreviaturas

AETCR: Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación.

ANT: Agencia Nacional de Tierras.

ARN: Agencia para la Reincorporación y Normalización.

ART: Agencia de Renovación del Territorio.

CEV: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad.

CGR: Contraloría General de la República.

CNR: Consejo Nacional de Reincorporación.

CONAMU: Coordinadora Nacional de Mujeres.

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social.

CSIVI: Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final.

CSM: Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

DH: Derechos Humanos.

DNP: Departamento Nacional de Planeación.

DSCI-ART: Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos – Agencia de Renovación del Territorio.

ECOMUN: cooperativa Economías Sociales del Común.

FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo.

GAO: Grupo Armado Organizado.

IANPE: Instancia Especial de Alto Nivel para Pueblos Étnicos.

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

IEM: Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz.

INPEC: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

JAC: Juntas de Acción Comunal.

JEP: Jurisdicción Especial Para la Paz.

MADR: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

MIN TIC: Ministerio para las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

MPTF: Fondo Multidionante de las Naciones Unidas para el sostenimiento de la paz.

Mujeres LBT: Mujeres Lesbianas, Bisexuales y Trans.

OACP: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

ONG: Organización No Gubernamental.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

OSIGD: Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversas.

PAI: Plan de Acción Integral.

PAPSIVI: Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas.

PDET: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

PIGM: Programa Integral de Garantías para Mujeres.

PMI: Plan Marco de Implementación.

PND: Plan Nacional de Desarrollo.

PNIS: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos.

Población LGBTIQ+: Población perteneciente a la comunidad de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans, Intersexuales, Queer y demás orientaciones sexuales e identidades y expresiones de género diversas (+).

RRI: Reforma Rural Integral.

RTVC: Radio Televisión Nacional de Colombia.

SIIPO: Sistema Integrado de Información para el Posconflicto.

SISEP: Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

SIVJNR: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

SRVR: Sala de Reconocimiento De Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas.

STCIV: Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación.

TIC: Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

TOAR: Trabajos, Obras y Actividades con contenido Restaurador-Reparador (que deben realizar algunos comparecientes ante la JEP).

UARIV: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

UBPD: Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.

UEI: Unidad Especial de Investigaciones de la Fiscalía.

VBG: Violencias Basadas en Género.

VIP: Vivienda urbana de Interés Prioritario.

VS: Violencia Sexual.

CONTENIDO

10	Introducción
<hr/>	
14	Punto 1. Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral
<hr/>	
30	Recomendaciones hacia un nuevo campo colombiano
<hr/>	
32	Punto 2. Participación política: apertura democrática para construir la paz
<hr/>	
50	Recomendaciones apertura democrática para construir la paz
<hr/>	
51	Punto 3. Fin del conflicto
<hr/>	
71	Recomendaciones fin del conflicto
<hr/>	
72	Punto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas
<hr/>	
87	Recomendaciones solución al problema de las drogas ilícitas
<hr/>	
88	Punto 5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto
<hr/>	
102	Recomendaciones sobre las víctimas
<hr/>	
103	Punto 6. Implementación, verificación y refrendación
<hr/>	
109	Recomendaciones implementación, verificación y refrendación
<hr/>	
110	Capítulo étnico: el racismo como barrera al acceso a la paz de las mujeres negras e indígenas
<hr/>	
117	Recomendaciones
<hr/>	
118	Referencias bibliográficas

Introducción

La Instancia Especial de Mujeres, como mecanismo técnico-político de seguimiento a la implementación de las medidas de género del Acuerdo de Paz, presenta su informe anual en el marco de su misionalidad y de los lineamientos establecidos a partir de lo pactado. Este informe busca destacar los escenarios actuales en la implementación, que no dejan de ser complejos y cambiantes, y que, particularmente para las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, representan desafíos que se sustentan en los obstáculos estructurales propios del sistema patriarcal, racista, colonialista y machista sobre el que se continúa edificándose la apuesta por la paz.

Incluso antes de la firma del Acuerdo de Paz, las mujeres, en sus múltiples expresiones de acción, han incidido activamente para asegurar que la construcción de una paz estable y duradera incluya su participación activa y representativa, en su amplia diversidad. Esto ha sido esencial para garantizar que sus experiencias, necesidades y propuestas se incorporen en el proceso de consolidación de la paz.

En este sentido, la Instancia Especial de Mujeres reconoce en la política de paz total impulsada por el Gobierno del cambio, una alternativa para la sostenibilidad de la paz y la vinculación efectiva de las mujeres en las negociaciones de paz territorial, rural y urbana. Esta estrategia integral de paz refleja las demandas que los movimientos de mujeres y la población LGBTIQ+ han sostenido por décadas, reconociendo la necesidad de una paz transformadora que desestabilice las condiciones estructurales que han originado las violencias, especialmente las dinámicas de subordinación que históricamente han afectado a las mujeres. Para alcanzar este objetivo, no solo es fundamental cumplir con lo pactado entre actores del conflicto, sino también impulsar un fortalecimiento institucional, un diálogo entre gobiernos territoriales y el gobierno central, y garantizar que la sociedad civil, incluidas todas las expresiones de mujeres, participe de manera efectiva.



Reconocemos el impulso del Gobierno Nacional a la estrategia de “Experiencias demostrativas”, que se busca promover la implementación integral del Acuerdo de Paz con medidas de género en zonas rurales a través del fortalecimiento de las organizaciones de mujeres. Esta estrategia, promovida por Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz, la Agencia de Renovación del Territorio, la Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, la Dirección de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura y el Fondo Colombia en Paz, se desarrolla a través de proyectos piloto en los territorios más afectados por el conflicto, con el objetivo de consolidar la presencia del Estado y mejorar las condiciones para una paz territorial. Es fundamental que se garantice la sostenibilidad de este proceso y su financiación continua, ya que, de lo contrario, se incumpliría con las promesas hechas a las mujeres y a los territorios.

En esta estrategia, el enfoque de género es definido como “el reconocimiento que hacen las entidades y diferentes actores encargados, hacia las reivindicaciones que realizan las mujeres y sus organizaciones para garantizar sus derechos en los territorios, y cambiar las lógicas de poder existentes. Esto significa considerar las situaciones de discriminación de tipo cultural, social, económica, política, racial que viven las mujeres en Colombia, específicamente las mujeres que viven en la ruralidad” (Programa de experiencias demostrativas de Implementación Integral del Acuerdo Final de Paz para las Mujeres en la Ruralidad, 2024, pág. 7). En este sentido, la Instancia considera relevante este impulso y hace un llamado a las entidades responsables para articularse con este órgano de seguimiento, fortaleciendo el diálogo territorial y contribuyendo a la implementación del enfoque de género más allá de la mera inclusión de las mujeres.

Esfuerzos como este motivan a la Instancia Especial a hacer un llamado al fortalecimiento técnico, político y financiero de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, para que responda de manera oportuna, adecuada y eficiente al contexto de la implementación y a la armonización del Acuerdo de Paz con otras propuestas de paz territorial, rural o urbana, así como con las reformas sociales que favorecen su cumplimiento.

La Instancia también desea destacar el nombramiento de la primera mujer como Defensora del Pueblo en Colombia. Su participación en los escenarios de implementación del Acuerdo, especialmente en los relacionados con la protección de los derechos de las defensoras, las firmantes y el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento, es fundamental para aportar una visión de protección a las agendas de las mujeres y la población LGBTIQ+.

Finalmente, enfatizamos la importancia de la permanencia activa de la cooperación internacional en Colombia, cuya sostenibilidad en los procesos de fortalecimiento y apoyo a las organizaciones y expresiones del movimiento de mujeres, feminista y LGBTIQ+ es esencial para garantizar una participación crítica y efectiva de las mujeres en la consolidación de la paz. Su presencia asegura la continuidad de la implementación en los escenarios políticos venideros, en un contexto preelectoral que podría dificultar el cumplimiento de lo pactado y aumentar las barreras para consolidar la política de Paz Total. En ese sentido, también reconocemos los esfuerzos que, aunque difíciles, han promovido una salida negociada al conflicto con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y los escenarios de diálogos socio-jurídicos y socio-políticos con otros grupos armados, con la esperanza de que el respaldo internacional a las voces y agendas de las mujeres permita la inclusión de enfoques diferenciales y de género en los futuros escenarios de paz.

La Instancia recuerda la importancia de incorporar el enfoque mujer, familia y generación en relación con las salvaguardas de los pueblos indígenas, especialmente en el reconocimiento de la forma de pensar, sentir, y del rol de las mujeres indígenas, evidenciando factores de riesgo a nivel individual, familiar y comunitario. La participación de las mujeres debe ser prioritaria, ya que es esencial en la transmisión, protección, conservación y fortalecimiento de la identidad cultural, así como en el respeto a su espiritualidad, identidad, gobierno propio, pertenencia territorial y el saber ancestral y espiritual. Este informe se ha estructurado a partir de la recopilación de información documental de las entidades encargadas de la implementación de las medidas de género del Acuerdo Final de Paz, resaltando los análisis feministas, de género y antirracistas en su implementación, y proponiendo recomendaciones efectivas que permitan avanzar hacia una paz con igualdad.

Lamentablemente, pese a la voluntad de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz por financiar y sostener por primera vez las instancias de seguimiento al Acuerdo Final para la Paz, durante el 2024 surgieron obstáculos administrativos en la contratación pública con organizaciones de la sociedad civil, impidiendo su efectividad. Esta situación afectó gravemente las dinámicas de la Instancia Especial de Mujeres, siendo la única en enfrentar estas dificultades: 1) No se lograron escenarios de encuentro secuenciales que permitieran el diálogo con las entidades implementadoras y la cualificación del equipo, 2) No se pudieron realizar encuentros territoriales para contar con las voces de las mujeres y 3) No se pudo cualificar el ejercicio comunicativo para difundir las conclusiones y recomendaciones del informe 2023.



La importancia de hacer esta mención radica en reconocer que, gracias a la experiencia y capacidad de incidencia de las 17 compañeras que integran la Instancia, se logró elaborar este informe y cumplir con la misión. Sin embargo, también es un llamado de alerta sobre la importancia de adecuaciones normativas que permitan la democratización de recursos y eliminén la figura de operadores o terceros, que dificultan y afectan los procesos organizativos. Afortunadamente, la Instancia y el movimiento de mujeres cuentan con ONU Mujeres como aliado estratégico, lo que permitió resolver los problemas de contratación y proyectar para 2025 un despliegue territorial adecuado y una preparación para la elección del próximo grupo de mujeres que integrará esta instancia.



Punto 1.

Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral



La Reforma Rural Integral es una de las apuestas principales del Acuerdo Final de Paz, planteada desde el momento mismo de las negociaciones en La Habana, con el propósito de avanzar en la redistribución equitativa de las tierras, dignificar la vida de las comunidades y ecosistemas rurales, e incrementar la participación de las poblaciones campesinas, indígenas, negras y rom en la planeación de sus territorios.

En el gobierno de la Colombia Potencia Mundial de la Vida, la propuesta política que se ha impulsado para cumplir con los compromisos de la Reforma Rural Integral, avanzar en el reconocimiento del campesinado como un sujeto de especial protección constitucional y construir un campo para la paz, es la reactivación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, creado originalmente por la Ley 160 de 1994 y reactivado mediante los artículos 51 y 52 de la Ley 2294 del Plan Nacional de Desarrollo, reglamentado por el Decreto 1406 de 2023.

Colombia presenta un coeficiente de Gini nacional de 0.89% para áreas de propietarios privados en territorios rurales, lo que refleja una gran concentración de la tierra en pocas manos: el 80 % de la tierra en la frontera agrícola está en manos de, al menos, el 1 % de los propietarios. (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2023), evidenciando los altos niveles de desigualdad. En ese contexto, las mujeres tienen una divergencia mayor, pues persisten

las condiciones estructurales de subordinación y opresión, además de las violencias particulares vinculadas a la exclusión social y económica, que afectan especialmente a las mujeres lesbianas, bisexuales, trans y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en la ruralidad.

Por esta razón, en este apartado se analiza la situación desde indicadores de género y el grado de inclusión de otras medidas para mujeres y personas LGBTIQ+ que no fueron contempladas inicialmente en el Plan Marco de Implementación. También se revisan las acciones impulsadas desde la Reforma Agraria para el cumplimiento de la Reforma Rural Integral del Acuerdo Final para la Paz, cruzando fuentes oficiales, información de organizaciones y seguimiento a prensa.



Indicadores de género en la reforma rural integral

Sector Agricultura y Desarrollo Rural

Responsable	Indicador	Año inicio	Año fin	Avance
Agencia Nacional de Tierras	A.G.1. número de hectáreas entregadas a mujeres rurales campesinas a través del Fondo de Tierras con el fin de promover el acceso de tierras en condiciones de igualdad con respecto a hombres a la propiedad de la tierra.	2017	2028	13.98%
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	A.G.2. Línea de crédito especial para la mujer para la compra de tierra, ajustada	2017	2017	100%
Agencia Nacional de Tierras	A.G.3. Mujeres beneficiarias del subsidio integral	2017	2031	53.33%
Agencia Nacional de Tierras	A.G.4. Hectáreas formalizadas para mujeres rurales	2017	2026	100%
FINAGRO	A.G.5. Porcentaje de mujeres que acceden a líneas de crédito especial para la compra de tierras.	2017	2031	46.26%
Agencia de Renovación del Territorio	Estrategia de promoción de la participación de las mujeres en la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional, formulados	2017	2018	100%
FINAGRO	A.G.18 Porcentaje de mujeres que obtuvieron el crédito blando	2017	2031	49.41%
Agencia de Desarrollo Rural	A.G.19 Porcentaje de productoras en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuario	2017	2031	49.41%

Indicadores de género del sector agropecuario, pesquero y desarrollo rural en el Punto 1.

Fuente: Creación propia a partir de información del SI IPO, 31 de octubre de 2024



Los asuntos de acceso y formalización de la tierra han sido priorizados por el gobierno nacional en su apuesta de “Revolución por la Vida” en el contexto de implementación del Sistema Nacional de Reforma Agraria, Desarrollo Rural y Reforma Rural Integral. Esta iniciativa responde no solo al panorama dejado por los gobiernos anteriores, sino también a la creciente brecha de desigualdad de género en el campo, al peso de las expectativas de las personas campesinas y trabajadoras agrarias, y a las dificultades existentes para dinamizar el mercado de tierras en Colombia.

Aunque la Agencia Nacional de Tierras ha informado que “en el periodo 2023 – 2024 se distribuyeron más de 3.000 hectáreas en departamentos como Atlántico, Córdoba, Huila, Magdalena y Antioquia, beneficiando principalmente a mujeres campesinas” (Villamil, 2024), estas cifras siguen derivando de acciones insuficientes para avanzar en la igualdad de condiciones en el acceso, tenencia y seguridad jurídica de predios para el universo de mujeres campesinas, ya que “tan solo el 26% de las mujeres son responsables de unidades agropecuarias con tenencia propia frente a un 62% de los hombres” (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2024). Además, esta información no incluye datos desagregados sobre la población LGBTIQ+, lo que evidencia un vacío en el conocimiento de las realidades específicas de estos grupos, quienes también enfrentan subordinación en las relaciones familiares o de pareja, que limitan su independencia económica y su capacidad de decisión sobre la tierra.

El nivel de rezago de este indicador subraya la ineeficacia de las estrategias actuales para reducir la brecha de género en la tenencia de la tierra. La falta de información en el Sistema Integrado de Información para el Postconflicto también dificulta el seguimiento adecuado de estos esfuerzos. Según el Ministerio de la Igualdad y Equidad, basado en datos de la Agencia, en el primer semestre de 2023 se alcanzó solo el 27.1% de la meta establecida en el Plan Marco de Implementación (PMI), con la entrega de 2,652 hectáreas de tierra (Ministerio de la Igualdad. Viceministerio de las mujeres, 2024). De acuerdo con la información compartida a la Instancia por la Agencia Nacional de Tierras, “en el periodo del 1 de junio de 2023 al 31 de julio de 2024, la ANT ha beneficiado a 415 mujeres rurales, a través de la entrega de 1.081,25 hectáreas” (Agencia de Renovación del Territorio ART, 2024); esta cifra refleja un avance efectivo en dichas entregas y la garantía de los derechos de las mujeres a la propiedad de la tierra, sin embargo en dicha información también se evidencia que no hay una acción afirmativa que permita cerrar la brecha de género en la tenencia de la tierra, en tanto para el mismo periodo, mientras eran 415 las mujeres beneficiadas, fueron 506 los hombres beneficiados con un total de 1,121,93 hectáreas (Agencia de Renovación del Territorio ART, 2024). Además, sigue siendo imposible evaluar el impacto de este indicador en la población LGBTIQ+, aunque la Agencia Nacional de Tierras está “realizando el diagnóstico, modificación y actualización de procesos, proce-

dimientos e instrumentos relacionados con la caracterización de sujetos de ordenamiento con enfoques diferenciales, incluida la orientación sexual e identidades de género diversas, como variables a identificar en la población solicitante y beneficiaria" (Agencia de Renovación del Territorio ART, 2024).

Junto a estos desafíos, se destacan iniciativas como la Política de Tierras para la Paz de la Sociedad de Activos Especiales (SAE), que busca democratizar los activos de actividades ilícitas para crear valor social, ambiental y público, (Sociedad de Activos Especiales - SAE), permitiendo que la ANT adquiera estos terrenos para su adjudicación a comunidades campesinas, avanzando así en los compromisos del Acuerdo de Paz. Sin embargo, es necesario agilizar los trámites para que los bienes fiscales patrimoniales confiscados a jefes paramilitares, como Mancuso u otros actores del conflicto armado, puedan ser entregados a las víctimas.

Aunque la Agencia Nacional de Tierras tiene lineamientos que priorizan a las mujeres campesinas en el acceso a subsidios para la compra de tierras, establecidos en la Circular interna 02 de 2016, que otorga prioridad a quienes hayan realizado solicitudes de titulación de baldíos, así como en la adjudicación de parcelas o en la postulación a convocatorias de subsidio, estos subsidios siguen presentando desafíos importantes para materializar la autonomía de las mujeres en la propiedad.

El Viceministerio de las Mujeres, en su informe de seguimiento, destaca como logros de la reforma la focalización de los subsidios en los departamentos de Antioquia, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca, la adjudicación bajo proceso de libre concurrencia en dos municipios focalizados: San Vicente del Caguán (Caquetá) y Briceño (Antioquia), y el Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria (SIDRA) focalizado en los departamentos de Bolívar, Caldas, Cauca, Cesar, Huila y Norte de Santander (Ministerio de la Igualdad. Viceministerio de las mujeres, 2024, pág. 25). Si bien estos son avances, se requieren mayores esfuerzos para ampliar la cobertura a todo el territorio nacional y asegurar que esta oferta contribuya a romper ciclos de pobreza y violencia para las mujeres.

Por otro lado, según el SI IPO, frente a las líneas de crédito especial para mujeres dirigidas a la compra de tierras, el indicador presenta un grado de cumplimiento importante, alcanzando casi el 90% de la meta. Sin embargo, es necesario avanzar en la implementación de estrategias de difusión y acciones afirmativas para que más mujeres puedan conocer y comprender los lineamientos de la Línea Especial de Crédito (LEC), su funcionalidad y las modalidades diferenciadas para mujeres en las tres líneas especiales que FINAGRO aprobó para financiamiento y gestión del riesgo agropecuario. El desafío en este sentido sigue siendo la ampliación de la cobertura, la difusión y el acompañamiento permanente a las mujeres, especial-



mente quienes habitan la ruralidad dispersa, promoviendo la solicitud de los créditos a su nombre, para su uso y disfrute de la tierra y la propiedad, previniendo posibles actos de utilización por parte de sus parejas y otras formas de violencia económica y patrimonial.

Vinculado a lo anterior, se encuentra el ejercicio de incluir el enfoque de género en el Catastro Multipropósito. Aunque el estado de implementación de esta política es bajo, el avance real del área formada y/o actualizada catastralmente corresponde al 3% del área objeto (Defensoría del Pueblo, 2024). Se reconoce el compromiso de avanzar decididamente con la inclusión de enfoques diferenciales, lo cual es fundamental para el caso de mujeres y personas LGBTIQ+, no solo para asegurar el acceso a la tierra, sino también para contribuir a la oferta del sector agropecuario.

Un hito significativo del periodo de estudio es el lanzamiento de los lineamientos para la incorporación del enfoque de género en el Catastro Multipropósito en marzo de 2024. Entre sus principales recomendaciones, plantea asegurar que el enfoque de género esté presente en las etapas de alistamiento, preoperativa, operativa y postoperativa; realizar un levantamiento de información que identifique y registre las relaciones de dominio, posesión y ocupación de la tierra, diferenciando entre hombres y mujeres; garantizar la interlocución con organizaciones; revisar los métodos de recolección de datos para que sean sensibles al género y recojan

datos desagregados por sexo, facilitando así el análisis de las diferencias en el acceso y uso de la tierra. Además, se recomienda capacitar a los gestores y operadores catastrales en temas de género para identificar y abordar las desigualdades en la práctica, e implementar mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan medir el impacto de las acciones tomadas y ajustar las estrategias según sea necesario para mejorar la inclusión de este enfoque en el catastro (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2024).

Aunque el indicador a cargo de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) pasó su vigencia, en el contexto de la actualización de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), se impulsó una estrategia de promoción de la participación de las mujeres en las distintas regiones de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). La Instancia acompañó estos escenarios, logrando visibilizar la voluntad política de la ART para lograr una inclusión más efectiva de este enfoque.

El Encuentro Nacional de Mujeres Rurales, Género y Diversidades reunió a más de 150 mujeres rurales, negras, afrocolombianas, palenqueras, indígenas, campesinas, firmantes y personas LGBTIQ+ participantes en las mesas comunitarias municipales, de plataformas de mujeres, instancias del Mecanismo Especial de Consulta, la IEANPE, CSIVI y la Instancia Especial de Mujeres, entre otros procesos de las 16 subregiones PDET. Este espacio de diálogo buscó recuperar la con-

fianza y promover la participación incidente de las mujeres y personas LGBTIQ+ en la construcción colectiva de una ruta de trabajo para la revisión y actualización de los PATR, así como para la formulación participativa y ejecución de proyectos con enfoque diferencial e interseccional, orientados hacia el cierre de brechas y la construcción de la paz total.

Durante el periodo de revisión de este informe, se desarrollaron encuentros regionales y subregionales para la actualización de los PART. Según lo reportado, “se han promovido espacios para la participación efectiva de las mujeres en sus diversidades y diferencias en las instancias PDET y en escenarios de toma de decisiones en el territorio, para la movilización de sus iniciativas y su participación en todo el ciclo de formulación y ejecución de proyectos PATR-PDET en articulación interinstitucional con distintas entidades del orden nacional, territorial y cooperación internacional y se han generado espacios de articulación interinstitucional para trabajar hacia la eliminación de las violencias basadas en género, así como avanzar en el fomento de los derechos sexuales y reproductivos y en procesos de formación y capacitación integral para las mujeres en los territorios PDET” (Agencia de Renovación del Territorio ART, 2024).

Aunque lo reportado representa un avance, persisten inquietudes sobre la efectiva implementación y la capacidad de influencia de las propuestas de las mujeres en la ejecución de

estos proyectos. En estos espacios, es fundamental que las mujeres no solo tengan voz, sino también una capacidad real de incidencia en múltiples niveles de ejecución, tanto presupuestal como técnica.

La ANT reportó además la creación de una metodología para los encuentros denominados “Círculos de Género” y una caja de herramientas metodológicas que incluye una guía para visibilizar las voces de las mujeres y sectores LGBTIQ+. Esta herramienta busca garantizar su participación en el análisis y diagnóstico del territorio, en la construcción de las visiones municipales y subregionales, de modo que la perspectiva de género antirracista y las intersecciones se integren en la revisión de estas visiones, así como en la caracterización y cualificación de las iniciativas (Agencia de Renovación del Territorio ART, 2024).

La Instancia identifica en el Plan de Fortalecimiento de Capacidades Comunitarias un recurso de contingencia para los retos que se han generado en la incorporación de los enfoques. Sin embargo, preocupa que las iniciativas priorizadas no respondan específicamente a las necesidades de la población LGBTIQ+, sino que se dirijan en general a las mujeres, lo que tiende a homogeneizar los diagnósticos poblacionales. Esto reproduce obstáculos históricos que han limitado el rol de las mujeres en el ordenamiento territorial y el desarrollo. Además, en la mayoría de las organizaciones beneficiarias, los hombres siguen dominando las juntas direc-



tivas, excepto en aquellos proyectos que financian iniciativas específicas para la inclusión del enfoque de género y la población LGBTIQ+, o en organizaciones conformadas exclusivamente por mujeres.

Finalmente, respecto a los PDET en territorios étnicos, si bien se avanzó en la construcción de un diagnóstico en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y en la creación de mecanismos especiales de consulta en los PDET, no se ha materializado la implementación de los proyectos e iniciativas planteadas por las comunidades de mujeres negras e indígenas, víctimas del conflicto armado.

Sumado a estos escenarios de acción política derivados del Punto 1 y las políticas construidas para impulsarlo, se reconoce la participación de Mujeres Rurales, Campesinas y Pescadoras en el Comité Intersectorial de Reforma Agraria, el máximo espacio de decisión sobre

el impulso de esta estrategia. Sin embargo, e desconocen los procesos de selección de estas dos representantes y los mecanismos de comunicación disponibles con quienes asumen estas representaciones.

Por otro lado, en los Comités Municipales o Departamentales de Reforma Agraria, la participación de mujeres o personas jóvenes no es obligatoria, quedando expuesta como una “recomendación dependiendo el contexto territorial” en la Guía de Conformación de los Comités de Reforma Agraria, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Estos escenarios, al igual que la posibilidad de incidir en los Subsistemas de Reforma Agraria, son vitales para la interlocución e incidencia en la articulación intersectorial para garantizar un campo en paz, por lo cual deben estar abiertos y brindar garantías de participación para las mujeres y personas LGBTIQ+.

Sector Educación

Responsable	Indicador	Año inicio	Año fin	Avance
Ministerio de Educación	A.G.13. Estrategia de promoción, acceso y permanencia para la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas, formulada e implementada	2017	2031	53.33%

Indicador de género del sector educación en el Punto 1.

Fuente: Creación propia a partir de información del SI IPO, 31 de octubre de 2024



Este indicador y el sector educación en general muestran avances en la implementación de acciones para incluir el enfoque de género en la educación superior. Se reconoce que, como indicador de gestión, refleja la implementación de estrategias para avanzar en la promoción, acceso y permanencia. Se destaca que el actual gobierno acoge las luchas históricas de las expresiones feministas y de mujeres dentro del movimiento estudiantil, impulsando la creación de protocolos de prevención, detección y atención de violencias basadas en género en las universidades, elementos cruciales para garantizar la permanencia de las mujeres y personas LGB-TIQ+ en las instituciones educativas, así como la histórica reivindicación de la gratuidad en todos los niveles de educación formal en el país.

Sin embargo, este indicador, así como las acciones promovidas desde el sector educativo, no reflejan el impacto en la vida de las mujeres en su diversidad que acceden a procesos de educación formal en disciplinas no tradicionales, especialmente cuando estas mujeres provienen de zonas rurales. Más allá de medir el número de beneficiadas o incidir en los cupos de acceso, el Estado colombiano requiere avanzar en la reducción de las brechas de educación

formal entre las áreas rurales y urbanas, sin que el acceso a educación de calidad implique la migración forzada del campo a la ciudad y el abandono de las tradiciones campesinas o étnicas. Por el contrario, debe fortalecer las transiciones socio-ecológicas que requiere la ruralidad, el reconocimiento del cuidado comunitario y del territorio, la diversidad lingüística y epistemológica de la ruralidad en función de la transmisión de saberes ancestrales, entre otras apuestas históricas de las mujeres rurales.



Sector Justicia

Responsable	Indicador	Año inicio	Año fin	Avance
Ministerio de Justicia y Derecho	A.G.6. Mecanismos de promoción para que las mujeres y sus organizaciones accedan (como operadoras y beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y otros mecanismos para solucionar conflictos incluidos los de uso y tenencia, creados y en funcionamiento	2018	2031	38.46%
Ministerio de Justicia y Derecho	A.G.7.1. Porcentaje de mujeres u organizaciones que accedieron (como operadoras y/o beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y otros mecanismos para solucionar conflictos incluidos los de uso y tenencia de la tierra	2018	2031	50%
Ministerio de Justicia y Derecho	A.G.7.2. Porcentaje de mujeres u organizaciones que accedieron (como operadoras y/o beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y otros mecanismos para solucionar conflictos incluidos los de uso y tenencia de la tierra	2018	2031	50%

Indicadores de género de la justicia en el Punto 1.

Fuente: Creación propia a partir de información del SI IPO, 31 de octubre de 2024.

La conciliación en derecho, en equidad, mediación y otros mecanismos para resolver conflictos, incluidos aquellos relacionados con el uso y tenencia de la tierra, son indispensables para la reconciliación, la reconstrucción del tejido social y para contribuir a las garantías de no repetición. No obstante, estos mecanismos no pueden ser las únicas estrategias del sector justicia para mejorar la igualdad de género en cuanto a la tenencia y seguridad jurídica de la tierra, un ámbito que, como se ha mencionado, es uno de los escenarios con mayor desigualdad de género. Frente a este indicador, el SI IPO no presenta información actualizada, lo

que refleja un rezago significativo en términos de transparencia y cumplimiento de metas.

Según la información compartida con el Ministerio de Igualdad y Equidad, en el último trimestre de 2023, para el caso del A.G.6., se implementaron mecanismos como jornadas móviles de conciliación y acceso a la justicia, un diplomado en conciliación extrajudicial en derecho con énfasis en resolución de conflictos agrarios y un componente de mujer y género, la implementación de la conciliación en equidad en colaboración con el Ministerio de Justicia y el Derecho y la Universidad Industrial de



Santander, el impulso a la mediación escolar y campañas promocionales de los mecanismos de resolución de conflictos. En cuanto a los casos de A.G.7.1. y A.G.7.2., se cuantificaron en 2023 un total de 65,672 beneficiarias de estos mecanismos, representando el 54% del total, y 8,848 operadoras, que representan el 55% del total (Ministerio de la Igualdad. Viceministerio de las mujeres, 2024). Sin embargo, para 2024, no se dispone de información accesible. Por otro lado, el impulso articulado entre el Ministerio de Justicia y Derecho, el Ministerio

de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio del Interior para impulsar la Ley Ordinaria de Jurisdicción Agraria y su reglamentación, mediante estrategias de cabildeo e incidencia, así como el mensaje de urgencia emitido por el Gobierno Nacional para agilizar el proceso legislativo, busca que jueces y magistrados/as puedan atender, de manera exclusiva y especializada, los conflictos agrarios y rurales en el país (Ministerio de Justicia y Derecho, Ministerio de Agricultura, 2024), lo cual evidencia algunos avances en este indicador.

Sector Salud y Protección

Responsable	Indicador	Año inicio	Año fin	Avance
Ministerio de Salud y Protección	A.G.11. Porcentaje de subregiones con modelo especial de salud pública, con enfoque de género, para zonas rurales dispersas	2017	2031	0%
Ministerio de Salud y Protección	A.G.12. Porcentaje de subregiones con modelo especial de salud pública, con enfoque de género, para zonas rurales	2017	2031	0%

Indicadores de género del sector salud en el Punto 1.

Fuente: Creación propia a partir de información del SI IPO, 31 de octubre de 2024

Estos indicadores revelan la paradoja de un problema que, aunque tiene consecuencias políticas y económicas al retrasarse su solución, así como un fuerte impacto social, no ha recibido el nivel de gobernanza y acción política necesario para impulsarse. El Plan Nacional de Salud Rural se encuentra en cierre técnico y aún no ha sido adoptado oficialmente. Aunque se han reportado avances en la plataforma SI IPO, el

plan sigue pendiente de ajustes debido a la Reforma a la Salud que se tramita en el Congreso de la República (Procuraduría General de la Nación, 2023).

Sin embargo, en estos 8 años de implementación, el Ministerio de Salud y Protección Social no ha reportado al SI IPO acciones que evidencien una mejora en la calidad y el acceso a la



salud en poblaciones rurales, limitando mucho del accionar rural a los Planes de Acción del Modelo de Atención Integral Territorial (MAITE), el cual ha recibido críticas por la falta de inclusión de los enfoques diferenciales en su implementación.

Se destaca el impulso de la transversalización del enfoque de género, reconociendo las perspectivas de orientación sexual e identidad de

género, a través de la Resolución 2138 del 2023 y la Circular Externa 2024150000000011-5 de 2024, que regulan la inspección, vigilancia y control para la garantía del derecho en salud de las personas trans en Colombia. No obstante, estos documentos aún no presentan resultados concretos que evidencien la participación del sector salud en la Reforma Rural Integral y las iniciativas del SNRADR, generando una percepción incipiente sobre su impacto social y político.

Sector Vivienda

Responsable	Indicador	Año inicio	Año fin	Avance
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	A.G.8.1. Viviendas mejoradas entregadas a mujeres.	2017	2019	N/A
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	A.G.8.2. Viviendas mejoradas entregadas a mujeres.	2020	2031	1%
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	A.G.9.1. Viviendas nuevas entregadas a mujeres.	2017	2019	N/A
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	A.G.9.2. Viviendas nuevas entregadas a mujeres.	2020	2031	25.7%

Indicadores de género del sector vivienda en el Punto 1.

Fuente: Creación propia a partir de información del SIPO e Informe de Transversalización de Género del Viceministerio de las Mujeres del Ministerio de la Igualdad y Equidad, 31 de octubre de 2024

La razón detrás de la existencia de varios indicadores con el mismo nombre, pero con fechas de cumplimiento o responsables distintos, se debe al ajuste normativo que experimentó el artículo 255 de la Ley 1955 de 2019, lo cual generó un embotellamiento entre las responsabilidades del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la ejecución de las acciones a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. En cuanto a los resultados sobre la vivienda entregada a hogares de jefatura femenina en territorios PDET (AG.9.2.), se logró alcanzar el 106% de la meta para el 2023, al otorgarse 930 viviendas y superar la meta de 873; sin embargo, los hogares de jefatura femenina beneficiados con mejoramiento de vivienda (AG.8.2.) apenas alcanzaron el 10% de la meta (Departamento Nacional de Planeación, 2024). Aun sin los resultados parciales de 2024, estas cifras evidencian que este indicador, y en general los del sector vivienda, son de los más rezagados del Punto 1.

Las discusiones en torno a problemas críticos para impulsar viviendas dignas en la ruralidad siguen vigentes, incluyendo el incumplimiento de operadores logísticos, procesos inconclusos, dificultades en la postulación de casos de vivienda a mejorar o de mujeres que requieren acceso a vivienda, y la desarticulación del sector vivienda con entidades a nivel territorial. En la línea de “Reforma Agraria y Desarrollo Rural,

y Reforma Rural Integral”, el desconocimiento por parte de la sociedad civil sobre el nivel de articulación de estos indicadores del PMI con lo acordado para el Plan de Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural, oficializado a través de la Resolución 410 de 2021, con el Plan de Trabajo del Subsistema 4 “De acceso a servicios básicos”, sigue siendo un obstáculo. Ninguno de los indicadores permite evidenciar las garantías de seguridad, sostenibilidad, salubridad y adaptabilidad de las viviendas según las necesidades y prácticas socioculturales de las mujeres en su diversidad.



Sector Trabajo - Economía Solidaria

Responsable	Indicador	Año inicio	Año fin	Avance
Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias	A.G.14. Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres creadas, apoyadas y financiadas	2017	2031	100%
Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias	A.G.15. Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres fortalecidas en capacidades productivas y administrativas	2017	2031	100%
Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias	A.G.16. Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres creadas, apoyadas, financiadas o fortalecidas que provean información y logística y administren los centros de acopio y promocionen los productos del campo	2018	2031	100%

Indicadores de género del sector trabajo y economías solidarias en el Punto 1.

Fuente: Creación propia a partir de información del SI IPO, 31 de octubre de 2024

Los avances reportados tanto en SI IPO como en los informes entregados al Viceministerio de las Mujeres del Ministerio de la Igualdad y Equidad demuestran el interés de la actual administración por actualizar los avances de implementación de estos indicadores a cargo del sector trabajo, a través de su entidad adscrita, la “Unidad Solidaria”. Un ejemplo de ello es el ejercicio de planeación estratégica denominado “Agenda de Asociatividad Solidaria para la Paz - ASPP”, orientado al fortalecimiento de las economías solidarias. Dentro de sus objetivos, la ASPP busca promover la inclusión de género y asegurar que las mujeres sean parte activa en la construcción de economías solidarias en sus comunidades.

A pesar de los esfuerzos realizados, persisten desafíos en la implementación efectiva de políticas que promuevan la inclusión de género. La falta de recursos, la resistencia cultural y la necesidad de una mayor sensibilización sobre la importancia de la participación de las mujeres en las organizaciones solidarias son algunos de los obstáculos a superar para garantizar su inclusión efectiva y en diversidad.

Cabe mencionar que las metas de estos indicadores podrían ser más amplias, teniendo en cuenta el potencial transformador de la economía solidaria en las apuestas de fortalecimiento de la economía popular y las múltiples expresiones que existen en los territorios.



Además, el indicador A.G.16., uno de los más rezagados de este grupo, es significativo en cuanto a su capacidad para transformar la figura de intermediarios u operadores en los procesos de construcción de paz territorial. Este indicador puede ejemplificar cómo, mediante

el fortalecimiento asociativo y solidario, las organizaciones de base de mujeres (y de todo tipo de sectores sociales) pueden hacer parte de la democratización de los recursos públicos, una aspiración que aún se materializa en pocas ocasiones.

Planes Nacionales Sectoriales

Responsable	Indicador	Año inicio	Año fin	Avance
Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera	A.E.19 Porcentaje de planes de la Reforma Rural Integral que incorporan el enfoque étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación	2017	2021	100%

Indicador étnico con perspectiva de género en responsabilidad de la Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Paz en el Punto 1.

Fuente: Creación propia a partir de información del SI IPO, 31 de octubre de 2024

En este apartado se seleccionó el indicador A.E.19., un indicador de las medidas étnicas con perspectiva de género que plantea elementos de especial preocupación para la Instancia Especial de Mujeres en el periodo de análisis, asociados a los Planes Nacionales Sectoriales y la forma en que se han impulsado. En 2021, se dio cierre técnico a este indicador, que “hace referencia a la concertación del documento del Plan entre el sector formulador, la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia para la Renovación del Territorio, una vez se surta este proceso el sector responsable procede con la adopción del Plan mediante

acto administrativo” (Departamento Nacional de Planeación, 2024).

Sin embargo, la Instancia ha constatado alertas sobre el manejo de los PNS en todos los sectores. Si bien 15 de los 16 planes han sido aprobados mediante acto administrativo, el plan de Salud Rural sigue sin ser aprobado, inicialmente porque no estaba listo y actualmente porque se está a la espera de la aprobación de la Reforma de Salud en el Congreso. Además, existen rezagos en la presentación de resultados y no se contemplan mecanismos de participación de la sociedad civil en ninguna de sus instancias en la construcción de los Planes de Acción Anuales



de los PNS, situación que ha sido objeto de crítica y recomendación desde diversas instancias que hacen seguimiento a la implementación del Acuerdo.

Los PNS representan una visión a largo plazo (15 años) para el cierre de las brechas entre lo rural y urbano y alcanzar el bienestar de la población rural (Departamento Nacional de Planeación, 2024). Sin embargo, se han convertido en instrumentos de reporte de acciones variadas, orientadas al cumplimiento de múltiples políticas y compromisos sectoriales, sin un eje articulador claro que busque transformar realmente la vida de las comunidades rurales y responder a lo pactado en el Acuerdo.

Una revisión de los documentos iniciales mues-

tra que no existe una comprensión del enfoque de género “occidental” ni del enfoque de género, mujer, familia y generación de las mujeres indígenas y algunos pueblos negros. Los Planes de Acción Anuales evidencian la limitada capacidad estatal para cumplir este compromiso, haciendo necesaria la participación de la sociedad civil en su construcción y el establecimiento de mecanismos que garanticen una mayor rigurosidad en la medición del impacto de estos planes en la consolidación de la Reforma Rural Integral y la Reforma Agraria.

Recomendaciones

1. Establecer la obligatoriedad para las entidades de incluir espacios participativos con la sociedad civil en la construcción de los Planes de Acción Anuales de los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral, asegurando acciones afirmativas para mujeres y población LGBTIQ+.
2. Impulsar una acción afirmativa en los dos años restantes de gobierno para reducir la brecha de desigualdad de género en la tenencia y seguridad jurídica de la tierra, aumentando la entrega y formalización de tierras a mujeres en su diversidad y reportando dicha entrega.
3. Avanzar en la implementación de adecuaciones institucionales que permitan el acceso a tierras para las mujeres LBT, a través de su identificación y facilitando procesos de solicitud individual o asociativa.
4. Avanzar en la implementación de los lineamientos de inclusión de enfoque de género del Catastro Multipropósito y ampliar su cobertura a comunidades de mujeres indígenas y negras legalmente posesionadas en busca de su titularidad territorial.
5. Garantizar que los proyectos de impacto regional que serán priorizados en el Plan de Choque en temas PDET, cuenten con indicadores de impacto de la vida de las mujeres y personas LGBTIQ+, a partir de los ejercicios de priorización desarrollados en las actualizaciones de los PATR y garantizando la inclusión de organizaciones de mujeres en sus diversidades.
6. Integrar los diferentes sistemas de información creados para el seguimiento a la Reforma Agraria y Desarrollo Rural, y Reforma Rural Integral, garantizando la interoperabilidad y transparencia sobre la tierra entregada desde la Política de Tierras para la Paz de la SAE y la del Fondo de Tierras de la ANT.
7. Generar una estrategia masiva de información que llegue a los lugares más apartados, a través de las organizaciones de mujeres y población LGBTIQ+, para difundir la oferta del Estado sobre las líneas de créditos y las rutas de financiación para la compra de tierras y la productividad de las mismas.



8. Garantizar la protección jurídica de la propiedad colectiva y ancestral, en el marco de los usos y costumbres de los pueblos indígenas, los cuales por ley de origen y derecho mayor poseen las tierras desde tiempos inmemorables, asegurando la constitución, ampliación y reconocimiento de resguardos ante la Agencia Nacional de Tierras.
9. Aumentar la inversión social para la implementación las iniciativas con enfoque étnico y de mujeres contempladas en los PATR, mejorando la participación de mujeres indígenas y negras en los mecanismos de consulta previa, y garantizando la efectividad y operatividad de dichos mecanismos para las mujeres de base en los territorios más afectados.



Punto 2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz





La participación política ha sido un eje fundamental para la transformación democrática y la reconciliación en Colombia, no solo durante el proceso de diálogo con las FARC, sino también en la fase de implementación del Acuerdo Final de Paz. Esta apertura plantea la necesidad de una participación inclusiva que garantice la representación efectiva de grupos históricamente marginados, en particular de mujeres, poblaciones LGBTIQ+ y comunidades étnicas.

La participación política, columna vertebral de las democracias inclusivas, va más allá de agregar mujeres a las listas o hacer meras menciones. Implica la transformación real de las estructuras patriarcales y coloniales que han dominado históricamente el poder y la democracia, y que, especialmente en lo referente a la participación política de mujeres indígenas y negras, siguen sin generar espacios equitativos ni garantizar seguridad para las mujeres lideresas. Asimismo, persisten las violencias estructurales y sistemáticas en estos espacios de participación política, manifestándose en la naturalización y uso cotidiano de estereotipos frente a los liderazgos de las mujeres.

Recientemente, en el marco de la Juntanza por la implementación del Acuerdo de Paz para las Mujeres, liderada por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República a través de la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz, se generó una declaración conjunta en la que se comprometieron al “reconocimiento de las agendas y la participa-

ción incidente de las mujeres y sus organizaciones en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas del Acuerdo de Paz, para que se garantice transparencia y procesos de rendición de cuentas y veeduría ciudadana. Así mismo, la adopción de acciones para el fortalecimiento de las estrategias de la implementación y seguimiento de las medidas al interior de las entidades, que incluyan acuerdos y rutas para la articulación y coordinación con la Instancia Especial de Mujeres, como instancia verificadora del enfoque de género en el Acuerdo de Paz”.

Como señala el informe de la Misión de Verificación de la ONU, “la paz no será posible sin la plena participación de las mujeres en todos los niveles de decisión” (Misión de Verificación de Naciones Unidas, 2023). Los datos recopilados hasta ahora deben impulsar la acción en los últimos meses de gobierno, para avanzar en la representación efectiva de las mujeres en los espacios de poder y en la implementación más robusta y equitativa del Acuerdo en su conjunto.



2.1. Estado del Sistema Integral de Seguridad en el Ejercicio de la Política-SISEP

El SISEP es un conjunto de normas, programas, proyectos, planes, comités y entidades públicas en los órdenes nacional y territorial, junto con organizaciones e instancias encargadas de formular y ejecutar acciones específicas para garantizar la seguridad y protección de los sujetos individuales y colectivos beneficiarios. Su objetivo es fomentar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política, proporcionando garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución.

En ese sentido, el análisis de la implementación del Sistema Integral de Seguridad en el Ejercicio de la Política (SISEP) en el marco del Acuerdo de Paz de 2016 en Colombia, durante el periodo 2023 - 2024, revela avances significativos, aunque también identifica importantes retos para la participación política de las mujeres y la protección de sus derechos en sus territorios.

De acuerdo con la información recopilada para este informe, se evidencian algunos elementos importantes para el análisis de la materialización de las medidas de género del Acuerdo de Paz, especialmente en lo que respecta a la superación de barreras para la participación política. En primer lugar, se destaca la reactivación de dicho sistema bajo el liderazgo de la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz, que ejerce la secretaría técnica.

Un avance importante es la incorporación del enfoque de género, feminista y de derechos de las mujeres en algunas políticas esenciales para el SISEP. Por un lado, la formulación y adopción de la Política Pública para el Desmantelamiento de Organizaciones Criminales representa un progreso en el cumplimiento del punto 3 del Acuerdo Final de Paz, con la incorporación del enfoque de género y feminista. Este enfoque permite analizar los impactos en términos de seguridad para las mujeres que participan en la política electoral, subrayando la necesidad de desmantelar estructuras criminales como uno de los principales catalizadores de la violencia armada, y de extender esta política a territorios priorizados mediante la georreferenciación realizada por la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad¹.

Por otro lado, la incorporación de enfoques diferenciales en las políticas de seguridad reconoce las realidades particulares de las mujeres, niñas y personas con identidades de género diversas. Este cambio representa un avance crucial para asegurar que las medidas de protección respondan a las particularidades de cada grupo en situación de riesgo. Destacan en este aspecto las políticas establecidas en el CONPES 4063, “Política Pública de Garantías y Respeto a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos de las Mujeres y las Niñas”.

¹ Esta información se amplía en el seguimiento del punto 3



chos Humanos y el Liderazgo Social”, así como en el proceso de concertación de la Política Pública Integral de Garantías, reportado por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior (Ministerio del Interior. Dirección de derechos humanos, 2024)

Un segundo avance identificado es el proceso de concertación de políticas y participación social en el componente de seguridad, en particular en la construcción participativa de la Política Pública Integral de Garantías Para la labor de defensa de los Derechos Humanos (PPIGLDDH). Este proceso ha permitido una mayor inclusión de mujeres y comunidades afectadas por el conflicto, validando las medidas propuestas por estas comunidades y sugiriendo que se están considerando las experiencias locales para responder de manera más efectiva a las problemáticas de derechos humanos.

En la metodología concertada para la consulta, deliberación y concertación de la Política Pública Integral de Garantías para la labor de Defensa de los Derechos Humanos en Colombia, se establecieron criterios para garantizar la participación de sectores de la sociedad civil reconocidos en el Proceso Nacional de Garantías, tales como la Subcomisión de Garantías y Derechos Humanos de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, las plataformas de mujeres, la Mesa Permanente de Concertación Nacional Indígena, la Comisión Consultiva de Alto Nivel y el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA) (Ministe-

rio del Interior. Dirección de derechos humanos, 2024).

Un tercer avance es el reconocimiento de mecanismos comunitarios en materia de seguridad por parte del Gobierno Nacional, y que se exemplifican en el reconocimiento de mecanismos comunitarios de protección, como las guardias indígenas y campesinas, reflejando una mayor apertura al fortalecimiento de las capacidades locales para la defensa de derechos humanos y promoviendo en sí mismos, elementos de protección de mujeres líderes y defensoras. Este reconocimiento implica otorgarles respaldo legal, capacitación y recursos económicos para que desarrollen adecuadamente su rol en la garantía de la labor de defensa de los DDHH y asegurar su continuidad hacia las nuevas generaciones (Ministerio del Interior. Dirección de derechos humanos, 2024).

A pesar de estos avances, también se identifican desafíos importantes para la implementación del Sistema. Entre ellos, destaca la permanencia de grupos armados ilegales en los territorios y la limitada respuesta efectiva de los gobiernos locales ante esta situación. El asesinato de las y los firmantes de paz y la recurrencia de la violencia ejercida por grupos armados ilegales, junto con las amenazas directas a quienes ejercen liderazgos políticos en los territorios, así como la violencia de género, la estigmatización y la falta de medidas de protección específicas, siguen siendo problemáticas graves que afectan especialmente a las

mujeres que buscan participar en la vida política de sus comunidades.

La dispersión institucional es una práctica recurrente que se manifiesta en la existencia de numerosas leyes, medidas, instancias y programas desde el ámbito nacional hasta el territorial que están adecuadamente coordinados (comités de justicia transicional, mesas de garantías, consejos territoriales de paz, subcomités de prevención, etc.). Además, el desconocimiento por parte de las personas defensoras de DDHH y los servidores públicos en los territorios de las rutas de prevención de riesgos y protección de personas, organizaciones y comunidades representa un riesgo significativo (Ministerio del Interior. Dirección de derechos humanos, 2024). En lo estructural, es importante reiterar que uno de los obstáculos del Sistema es su carencia de mecanismos de monitoreo y evaluación, lo que dificulta valorar su efectividad. Estos mecanismos son necesarios para medir el impacto real de las políticas implementadas, identificar cuellos de botella, mejorar la asignación de recursos y ajustar estrategias en función de las realidades cambiantes de los territorios. Sin estas herramientas, es difícil lograr una rendición de cuentas efectiva, y los resultados esperados tienden a diluirse, especialmente en un tema central para el avance de la paz, perdiendo así el enfoque y la capacidad de generar cambios estructurales a largo plazo.

Frente a estos desafíos, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, ha propuesto como parte del Plan de Choque para la Implementación del Acuerdo Final de Paz, “la territorialización de la política de desmantelamiento de las organizaciones criminales y de otras políticas, para que de manera articulada se puedan optimizar las acciones contra la ilegalidad en el territorio. Esto incluye el fortalecimiento del SISEP” (Ministerio del Interior. Dirección de derechos humanos, 2024). En este sentido, el gobierno ha reconocido que “la estructura del Sistema conformada por instancias, comisiones, comités, programas, etc., no necesariamente están articuladas y la baja prioridad que ha tenido el SISEP en varios momentos, pareciera ralentizar la posibilidad de tener mejores resultados” (Ministerio del Interior. Dirección de derechos humanos, 2024). Con esta inyección de celeridad, el Gobierno busca devolverle al SISEP su estatus político e importancia estratégica, para garantizar de manera efectiva la seguridad para el ejercicio de la política, realizar una valoración urgente de la efectividad de sus instancias e instrumentos dentro de los términos pactados en el Acuerdo Final, y avanzar en una reingeniería que agilice el cumplimiento de sus objetivos, priorizando la seguridad humana integral como principal resultado del sistema.



2.2 Mecanismos de control y veedurías ciudadanas con participación de mujeres

El programa para el fortalecimiento de veedurías ciudadanas territoriales, implementado por la Dirección de Participación del Ministerio del Interior, se enfoca en cuatro líneas de trabajo destinadas a fortalecer organizaciones sociales y comunitarias. Estas incluyen, por un lado, el avance en las acciones del plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas mediante asistencias técnicas y talleres dirigidos a organizaciones sociales, comunitarias, redes, entidades territoriales y ciudadanía en general. Por otro lado, se contempla la realización de asistencias técnicas a organizaciones sociales, comunitarias, redes y entidades territoriales, el acompañamiento a la sesión de la Red Interinstitucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, y la implementación de mecanismos de control y veedurías ciudadanas que incluyan la participación de mujeres.

En el desarrollo de estas competencias, el programa para el fortalecimiento de veedurías ciudadanas territoriales, según el reporte del Ministerio del Interior (Ministerio del Interior. Dirección de derechos humanos, 2024), se lleva a cabo a nivel nacional a través de la articulación institucional con las entidades territoriales. Hasta mayo de 2024, se reporta la realización de 10 talleres y 1 asistencia técnica, en los cuales participaron 183 personas.

Este mismo reporte señala que el programa es abierto e incluyente para todas las veedurías y la ciudadanía en general, sin contar con un enfoque específico de priorización para las mujeres con orientaciones e identidades de género diversas. No obstante, cabe mencionar que en junio de 2023 se llevó a cabo una capacitación en Tunja y Miraflores (Boyacá) sobre veedurías ciudadanas y la promoción del control social para población LGBTIQ+. Además, en 2024 se ha continuado el proceso de articulación de talleres a la ciudadanía, orientado a la conformación de veedurías ciudadanas integradas por mujeres.

En cuanto a los presupuestos destinados a los programas de fortalecimiento a veedurías ciudadanas, hasta la fecha no se cuenta con información específica. Sin embargo, se estima que el monto aproximado es de 800 millones de pesos.

2.3. Estrategia de promoción de reconciliación, convivencia y tolerancia, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto y la población LGTBI, teniendo en cuenta el impacto desproporcionado del conflicto

El Estado colombiano adoptó la política pública de Reconciliación, Convivencia, Tolerancia y No estigmatización mediante el Decreto 1444 de 2022, lo que representó un avance significativo para territorializar esta política y generar, en un futuro cercano, un impacto positivo en la solución de conflictos desde la coexistencia pacífica y el verdadero camino para la reconciliación.

Según el Sistema Integrado de Información para el posconflicto (SIIPO), en 2023 la política pública fue socializada en 19 jornadas ante el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización, así como ante consejos territoriales de al menos 15 municipios, con el objetivo de recopilar insumos para la construcción del plan de acción correspondiente (Departamento Nacional de Planeación, 2024). En lo corrido del año 2024, se han realizado cuatro sesiones de socialización en los departamentos de Caquetá, Nariño, Norte de Santander y Tolima, con la participación de personas defensoras de derechos humanos, consejeras de paz, firmantes de paz y representantes de las instituciones locales y departamentales. Los aportes de estos encuentros están en proceso de revisión y actualización para definir las líneas estratégicas del plan de acción

de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización.

Aunque es positivo que se hayan realizado estos encuentros para la formulación del plan de acción, es urgente disponer del documento definitivo que integre el enfoque de género, con especial énfasis en las mujeres LGTBIQ+. Esto resulta fundamental para cumplir con el Acuerdo de Paz y facilitar el funcionamiento efectivo del Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización.

El Comité Nacional de Paz, como instancia ejecutora de las decisiones del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (ANPRC), está compuesto por 13 integrantes: 7 de la sociedad civil, 3 representantes del Estado y 3 de libre designación. Al cierre de 2023, el Comité presentó avances significativos, como la entrega de las recomendaciones para la construcción de paz al Presidente de la República, la definición de la metodología de trabajo con los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC), la elaboración del documento de recomendaciones para el proceso de la Mesa de diálogo con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), la divulgación del Pacto



por la No Violencia con partidos políticos en el marco de las elecciones territoriales, los ajustes para el Plan de Acción del último trimestre de 2023, la actualización de los listados de las delegaciones de los sectores que componen el CNPRC, la presentación del diseño para la formulación del Modelo de Reconciliación y Convivencia Nacional, y la construcción de una alianza con FiconPaz para fomentar la participación de los CTPRC a nivel territorial.

La Fundación Paz y Reconciliación (PARES) presentó un informe titulado Consejos de Paz, Reconciliación y Convivencia: continuidades y retos en el contexto de la Paz Total, donde se documenta el registro de los CTPRC. Para 2022 se registraron 722 CTPRC, tanto del nivel departamental como del municipal, mientras que en 2023 el registro fue de 700, de los cuales 33 son del nivel departamental y 667 del nivel municipal (Fundación Paz y Reconciliación, 2023). El informe también alerta sobre la disminución de 22 CTPRC y las serias limitaciones que afectan su pleno funcionamiento. Para dinamizar estas instancias y consolidar la paz total, es necesario que el Ministerio del Interior, en articulación con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, desarrolle estrategias que fortalezcan su incidencia en la construcción colectiva de la paz.

Es destacable el potencial de los CTPRC en la creación y consolidación de estrategias locales para la resolución pacífica de conflictos. Sin embargo, la inclusión de las agendas de

las mujeres y la población LGBTIQ+ en estos espacios sigue siendo un reto no superado por la política pública. Desde su creación mediante el Decreto 885 de 2017, el artículo 4 (Decreto 885, 2017) estableció la conformación amplia y participativa del tejido institucional y social de los territorios, pero sin incluir de manera expresa la participación paritaria ni el enfoque de género en línea con el Acuerdo Final de Paz. Incluso en los pocos Consejos en los que hay paridad en la participación, la agenda tiende a centrarse en otros temas, lo que dificulta profundizar en las transformaciones hacia la paz con las mujeres como actoras relevantes.

En algunos territorios, estos Consejos funcionan de manera híbrida, lo que en muchos casos impide una participación efectiva de quienes se conectan virtualmente. Cabe señalar que, en departamentos como el Meta, se ha sostenido un trabajo constante con el Consejo, logrando elevar recomendaciones en materia de paz y seguridad a la Gobernadora, incluyendo la descentralización de las labores del gobierno departamental y el apoyo para la reactivación de los Consejos de Paz Locales. Como resultado, se reactivaron estos consejos y se implementaron acciones en Lejanías y Puerto Gaitán.

2.4 Estrategia de no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados como las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas, población LGTBI, los jóvenes, niños y niñas y adultos mayores, las personas en condición de discapacidad, las minorías políticas y las minorías religiosas

La Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización (PPRCNE), formalizada mediante el Decreto 1444 de 2022, tiene como objetivo ofrecer herramientas que faciliten la reconciliación nacional, el respeto mutuo y la no estigmatización en la sociedad. Esta política promueve el respeto por la dignidad y los derechos constitucionales tanto entre la ciudadanía como entre las personas que se desempeñan como servidores públicos e instituciones. Su implementación se enfoca en la territorialización y socialización de sus principios mediante la presentación de una “Caja de Herramientas” en los territorios. Esta estrategia permite a gobernadores, alcaldes y sus equipos adoptar la PPRCNE a nivel local, asegurando la integración de sus contenidos en la gestión territorial. Además, busca que los miembros de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia asuman un rol activo en la aplicación y difusión de los componentes de la política, garantizando su alineación en espacios de participación y seguimiento, con un enfoque de calidad y coherencia que facilite su apropiación y ejecución efectiva.

Durante el segundo trimestre de 2024, se llevaron a cabo reuniones de coordinación con di-

versas entidades clave, incluyendo FICOPAZ, la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz, la Unidad para las Víctimas, y otras agencias gubernamentales y militares, con el objetivo de consolidar la matriz de seguimiento definitiva de la PPRCNR. Según lo informado por el Ministerio del Interior, estos espacios permitieron avanzar en la revisión de las líneas estratégicas y los compromisos de las instituciones participantes para asegurar la aprobación del plan operativo.

Asimismo, a partir de los datos recopilados en sesiones de socialización en los departamentos de Caquetá, Nariño, Norte de Santander y Tolima, se está realizando una actualización y ajuste de las líneas de acción de la PPRCNR, alineándolas con las necesidades identificadas en estos territorios.

Para avanzar en la territorialización de la política, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior priorizó 32 entidades territoriales con alta incidencia en temas de paz. Actualmente se está definiendo el cronograma de jornadas para socializar e implementar la “Caja de Herramientas” de la PPRCNE, en línea con los avances del Plan de Acción Territo-



rial y en municipios donde se hayan identificado condiciones mínimas para seguir adelante. Si bien el Plan de Acción de la Política muestra algunos avances, aún no se cuenta con información específica sobre el cumplimiento de sus objetivos, en particular para favorecer la convivencia y mitigar la estigmatización hacia firmantes del Acuerdo de Paz. Según el IV in-

forme de la Defensoría del Pueblo sobre el seguimiento a la implementación del Acuerdo, “en el momento en que las mujeres y las personas con OSIGD firmantes del Acuerdo de paz acceden a la ruta se exponen a fenómenos de estigmatización y prejuicios que afectan el goce efectivo de su derecho” (Defensoría del Pueblo, 2023).

2.5. Estrategia de promoción para la participación equilibrada de hombres y mujeres en instancias de participación ciudadana

La participación equitativa en la vida política y social es un pilar fundamental para el desarrollo de una democracia inclusiva. Sin embargo, el análisis del indicador 2.5 de la Estrategia de Promoción para la Participación Equilibrada de Hombres y Mujeres revela avances limitados y persistentes obstáculos que afectan la plena inclusión de las mujeres en los espacios de toma de decisiones durante 2023 y 2024.

En el seguimiento del indicador, se observa que, aunque se ha dado por cumplido desde 2021 (Departamento Nacional de Planeación, 2024), la sola formulación de la Estrategia de Promoción no representa avances significativos en términos del cierre de brechas para la participación equilibrada entre mujeres y hombres. Por el contrario, persisten obstáculos que afectan la plena inclusión de las mujeres en los espacios de toma de decisiones.

En ese sentido, se identifican dos escenarios: por un lado, los esfuerzos del gobierno nacio-

nal para reducir las brechas de participación política de las mujeres, los cuales, si se mantuvieran de forma sistemática y continua, podrían representar un avance en la materialización de la participación equilibrada. Al respecto, el Ministerio del Interior reportó que, entre marzo de 2023 y mayo de 2024, 1.134 mujeres de diferentes municipios participaron en procesos de formación política sobre temas de participación, liderazgo político, representación y procesos electorales, a través de estrategias lideradas por la Dirección de Democracia. Este esfuerzo busca fortalecer el liderazgo femenino en el ámbito político.

Asimismo, según información suministrada por el Ministerio del Interior, se intentó garantizar la paridad de género en todas las instancias de participación mediante procesos de capacitación, abordando temas como la implementación de proyectos de ley para promover la participación paritaria de las mujeres (Ministerio del Interior- Dirección para la Democracia, la



Participación Ciudadana y la Acción Comunal, 2024).

De acuerdo con datos suministrados por la RNEC (Registraduría Nacional del Estado Civil)

y el Ministerio del Interior, los resultados de las inscripciones de candidaturas en las elecciones territoriales de 2023 reflejan el bajo número de mujeres candidatas en comparación con los hombres.

Fuente:

CORPORACIÓN	HOMBRES 2023	MUJERES 2023	% HOMBRES	% MUJERES
ALCALDÍA	5.130	978	83.99%	16.01%
ASAMBLEA	2.309	1.424	61.85%	38.15%
CONCEJO	62.552	40.715	60.57%	39.43%
GOBERNACIÓN	201	45	81.71%	18.29%
JAL	7.957	6.897	53.57%	46.43%
TOTAL INSCRITOS	78.149	50.059		
TOTAL	128.208			

Tabla suministrada por Ministerio del Interior 2024 (Ministerio del Interior- Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal, 2024)

Según las cifras ofrecidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, durante las últimas contiendas electorales (2023) aunque hubo un leve incremento en la representación femenina en las diferentes corporaciones públicas, los porcentajes son aún bajos y no reflejan una paridad real. Por ejemplo, en las elecciones territoriales de 2023, se registró un aumento del 1,3% en la participación de mujeres en alcaldías, un 45,8% en las Juntas Administradoras Locales, un 12,5% en gobernaciones, y un 1,76% en concejos municipales (Ministerio del Inte-

rior- Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal, 2024). Estos datos demuestran que los esfuerzos actuales no han logrado alcanzar una representación femenina significativa bajo un principio de paridad.

Uno de los retos que comporta este indicador es la falta de información actualizada y desagregada en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SI IPO) sobre la participación de mujeres en el ámbito político.



A pesar de que en 2024 aún no se ha generado un nuevo informe, el último reporte de este indicador data de 2021, lo cual sugiere una falta de seguimiento adecuado de las políticas implementadas.

Además, el diseño actual del indicador, que se basa en la cantidad de programas de formación sobre derechos políticos, no refleja efectivamente el impacto real en la participación de las mujeres. En consecuencia, es necesario replantear este indicador hacia uno que mida el porcentaje de mujeres que acceden a cor-

poraciones públicas, lo cual proporcionaría una visión más precisa de la situación.

A pesar de los esfuerzos para realizar talleres y capacitaciones, estos resultados no se han traducido en un aumento significativo de la participación de las mujeres en espacios de decisión. En ese sentido, el camino hacia una participación política equitativa y paritaria para las mujeres en Colombia enfrenta grandes desafíos. Aunque existen iniciativas positivas, la falta de seguimiento y la desactualización de la información dificultan el progreso real en este ámbito.

2.6. Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa

Los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) son instancias de planeación, representación y participación de la sociedad civil de los sectores sociales y poblacionales, para la formulación y seguimiento a los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Por lo tanto, es crucial fortalecerlos desde una perspectiva de género que fomente la participación de las mujeres en sus diversidades, permitiéndoles incidir en la planeación participativa con enfoque de género.

Sin embargo, pese a los cambios en los gobiernos locales y departamentales, y de la renovación del 50% de los y las consejeras territoriales que debe realizarse cada cuatro años (Departamento Nacional de Planeación, 2024), no se han evidenciado acciones concretas para fortalecer estas instancias en 2024, lo

cual afecta el cumplimiento de las metas establecidas en los planes de desarrollo territorial. El fortalecimiento a los CTP municipales ha dependido de la voluntad política de las autoridades locales. Un ejemplo de ello es la Gobernación de Nariño, que, en alianza con la ESAP, desarrolló espacios de formación para consejeros y consejeras territoriales.

En el ámbito de la asistencia técnica a las entidades territoriales para la formulación de sus planes de desarrollo, el Departamento Nacional de Planeación, a través del Sistema de Planeación Territorial (SISPT), ha proporcionado instrumentos normativos y guías para la renovación y funcionamiento de los consejos territoriales de planeación. Además, brindó orientaciones para la formulación de los planes de



desarrollo desde una perspectiva de género, destacándose el instrumento “Orientaciones de Equidad de Género y Derechos de las Mujeres para la formulación de los planes de desarrollo territoriales”. Sin embargo, estos instrumentos deberían haberse enfocado en fortalecer las herramientas de los Consejos Territoriales de Planeación, especialmente para las consejeras, con el fin de incrementar su incidencia desde los territorios.

El Departamento Nacional de Planeación ha buscado generar estrategias de transversalización del enfoque de género en diferentes aspectos: Planes Integrales de Seguridad y Convivencia –PISCC, programas de educación informal, políticas públicas, lineamientos técnicos y prevención de Violencias Basadas en Gé-

nero. (Departamento Nacional de Planeación, 2024). Sin embargo, no es suficiente con proporcionar esta información a las secretarías de gobierno de las entidades territoriales; es fundamental fortalecer a los Consejos Territoriales de Planeación y dotarlos de herramientas que les permitan adquirir capacidades efectivas para el seguimiento de estos instrumentos de planificación en sus los territorios.

Es importante anotar que ONU Mujeres ofreció asistencia técnica para la incorporación del enfoque de género en los planes de desarrollo de algunas entidades territoriales. En cumplimiento de su misionalidad, prestó apoyo a Nariño, Pasto y 5 municipios PDTE, como Tumaco, Barbacoas, Policarpa, Cumbitara y Leiva.

2.7. Programa de liderazgo político y social para miembros de partidos y organizaciones sociales, con especial énfasis en poblaciones más vulnerables como población campesina, mujeres, minorías religiosas, pueblos y comunidades étnicas y población LGBTIQ+

Según el SI IPO, Ministerio del Interior reporta actividades formativas dentro de la estrategia “Escalando Espacios de Poder”, registrando al 30 de septiembre de 2023 un total de 741 mujeres y 30 hombres participantes en los departamentos de Antioquia, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Magdalena y Norte de Santander (Departamento Nacional de Planeación, 2023).

Desde la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior, en articulación con las Secretarías de la mujer o enlaces de género de las entidades territoriales, se ha buscado fortalecer los derechos políticos de las mujeres mayores de 18 años con aspiraciones electorales de corto y mediano plazo, brindándoles herramientas para el fortalecimiento de sus liderazgos políticos.



En parte del año 2023 y lo que lleva del año 2024, se han diseñado procesos de sensibilización para ampliar la participación de las mujeres a través de la Escuela Virtual. (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2024)

Escuela virtual: Este espacio de formación en línea aborda temas como derechos políticos y

electorales, fortalecimiento del liderazgo social, comunitario y político, y empoderamiento en toma de decisiones para la planeación participativa y políticas públicas. Entre 2023 y mayo de 2024, se han certificado 67 mujeres en esta plataforma, como se indica en la siguiente tabla:

Mujeres certificadas en la Escuela Virtual

Corte	No.
A corte de mayo 2023	15
A corte de mayo 2024	52

Fuente: Respuesta derecho de petición del Ministerio del Interior, fechada el 8 de octubre de 2024.

Por otro lado, la oferta formativa en empoderamiento político ha aumentado, así como el

número de participantes:

Corte	Número de mujeres en talleres de fortalecimiento y empoderamiento político	Número de talleres de empoderamiento político
A corte de mayo 2023	411	16
A corte de mayo 2024	505	21

Fuente: Respuesta derecho de petición del Ministerio del Interior, fechada el 8 de octubre de 2024.



En cuanto a temas de especial interés para las mujeres, como Liderazgo y Negociación Política, dirigidos principalmente a mujeres electas, el Ministerio del Interior indicó, en respuesta a derecho de petición el 8 de octubre de 2024, que los contenidos están ajustados y aprobados, listos para implementarse bajo dos modalidades:

i. Taller-conferencia: Una sesión presencial o virtual en la que se abordan temas fundamentales de liderazgo y negociación política.

ii. Escuela Virtual A través de una plataforma en línea, accesible para las y los participantes.

Si bien los resultados obtenidos con relación al número de mujeres electas en los comicios de 2023 para alcaldías, gobernaciones, concejos y asambleas muestran un leve crecimiento en comparación con las elecciones de 2019, la brecha de desigualdad es aún considerable, como se observa en los siguientes cuadros:

Total de personas electas en cantidad y porcentaje en diferentes corporaciones: Cifras comparativas de 2019 y 2023

Cargo / Corporación	2019					2023				
	Mujer	Hombre	Total	% Mujer	% Hombre	Mujer	Hombre	Total	% Mujer	% Hombre
Gobernación	5	27	32	15.60%	84.40%	6	26	32	18.80%	81.30%
Alcaldía	134	964	1.098	12.20%	87.80%	146	953	1.098	13.30%	86.70%
Asamblea departamental	70	347	418	16.70%	83.30%	85	333	418	20.30%	79.70%
Concejo Municipal	2.127	9.935	12.062	17.60%	82.40%	2.372	9.651	12.023	19.70%	80.30%

Fuentes: Informe “Avances hacia la igualdad entre hombres y mujeres en los cargos de elección territorial” (Registraduría Nacional del Estado Civil 2024) e información infográfica presentada por la Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia (Colombia 2019).



El informe “Avances hacia la igualdad entre hombres y mujeres en los cargos de elección territorial” (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2024) revela que, en las elecciones de 2023, de 48.730 candidatas resultaron electas 4.233, lo que representa solo el 8,7%. Esto evidencia que la brecha de desigualdad persiste y que, para alcanzar la paridad, se requiere que las mujeres dupliquen su participación en las próximas elecciones. El espacio más cercano a la paridad es el de las Juntas Administradoras Locales, donde, en 2023, resultaron electas 1.614 mujeres (44,4%) y 2.022 hombres (55,6%) (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2024).

Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que el incremento en la representación femenina ha sido mínimo y la brecha sigue siendo alta. Por ello, es importante seguir fortaleciendo el liderazgo de las mujeres y sus diversidades mediante formación en temas como marketing político, autoestima y liderazgo, y funcionamiento del Estado. Por otro lado, es vital la asistencia técnica y financiera de las campañas, su financiación y la igualdad en la participación en medios de comunicación.

2.8 Programa de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer

En el marco del fortalecimiento del liderazgo político de las mujeres, en marzo de 2023 comenzaron los talleres de Liderazgo Político “Escalando Espacios de Poder”, con resultados positivos y un impacto notable en la participación de mujeres. Solo en marzo, 91 mujeres participaron, y para el mes de julio la cifra ascendió

a 400. Hasta mayo de 2024 se realizaron 23 talleres de empoderamiento político para mujeres en Casanare, Bogotá, Atlántico, Boyacá, Girardot, La Guajira y Risaralda, beneficiando a un total de 402 mujeres en temas de liderazgo político.

2.9. Documento de diagnóstico participativo realizado y divulgado, con enfoque de género, de los obstáculos que enfrenta la población más vulnerable en el ejercicio de derecho al voto

Frente a este indicador, el Informe de la Instancia Especial de Mujeres recoge que, hasta la fecha, la Registraduría Nacional del Estado Civil ha construido, presentado y difundido

ampliamente el Documento Diagnóstico sobre los obstáculos que enfrenta la población más vulnerable en el ejercicio de su derecho al voto, correspondiente al año 2019. Esto ha permiti-

do “que la entidad desarrolle acciones afirmativas relacionadas con la cedulación y pedagogía a través de foros, cursos, mesas de trabajo y seminarios”, destacando en el informe la importancia de evidenciar “hasta donde este proceso de cedulación ha garantizado la participación política de las mujeres y les ha permitido ganar más reconocimiento en términos de su labor y liderazgo a favor de los derechos de la población más vulnerable”. (Instancia Especial de Mujeres para el Seguimiento a las medidas de género del acuerdo final de paz, 2023).

En el SIIPO, el avance de este indicador reporta que “para el último trimestre del año 2023, la Registraduría Nacional del Estado Civil, Mediante el Oficio con radicado 2023-2-003301-009947, el Ministerio del Interior dio viabilidad para que la Registraduría Nacional adopte el documento que elaboró y divulgó, a saber: *Profundizar la inclusión electoral: diagnóstico de las barreras que impiden a poblaciones vulnerables y subrepresentadas en Colombia el ejercicio de su derecho al voto cuya estructura y contenido cumple con los requisitos del indicador en mención*” (Departamento Nacional de Planeación, 2024).

El Informe de Rendición de Cuentas correspondiente al periodo enero-diciembre de 2023, titulado *Construcción de Paz de la Registraduría Nacional* (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2024) informa sobre un conjunto de “actividades conducentes a superar las barreras según el tipo de población”, competencia directa

de la Registraduría. Entre estas actividades se destaca la difusión del documento “Profundizar la inclusión electoral: diagnóstico de las barreras que impiden a poblaciones vulnerables y subrepresentadas en Colombia el ejercicio de su derecho al voto”. Este diagnóstico aborda las barreras que afectan a las mujeres, víctimas del conflicto armado, comunidades indígenas, afrocolombianas y personas con discapacidad, permitiendo la adopción de acciones afirmativas para mejorar el acceso de estas poblaciones a su derecho al voto.

La Registraduría informa que, en su objetivo de fomentar la Participación Política de las Mujeres, ha desarrollado diversas acciones para aumentar su participación, entre ellas:

- El curso “Diseño de campañas políticas para mujeres”, realizado en colaboración con varias organizaciones, beneficiando a más de 5100 mujeres.
- La promoción de estudios, como la investigación sobre paridad en elecciones, así como seminarios enfocados en la participación política de las mujeres y la no violencia política.
- El desarrollo de espacios virtuales que abordan temas como la violencia contra las mujeres en política, la financiación de campañas con enfoque de género, y los derechos de personas con identidades de género diversas.



Teniendo en cuenta la Resolución 3480 de 2020, la Registraduría implementó protocolos para asegurar el trato digno a personas trans durante procesos electorales. Además, se adelantaron capacitaciones para funcionarios-as electorales sobre el respeto a la identidad de género, y se elaboraron y difundieron protocolos de atención para la inscripción de cédulas y el proceso de votación. Durante las elecciones de 2023, se llevaron a cabo jornadas presenciales de sensibilización para el personal de la Registraduría y actores clave del proceso electoral (jurados, testigos electorales, etc.), con el fin de garantizar un trato respetuoso hacia las personas trans y otras poblaciones vulnerables.

A pesar de estos avances, persisten algunos obstáculos significativos, especialmente aque-

llos relacionados con barreras culturales y estructurales, como las estructuras patriarcales que limitan la participación electoral de las mujeres, en particular de comunidades rurales, indígenas y afrocolombianas, que enfrentan dificultades adicionales debido a la escasez y difícil acceso de puestos de votación en sus territorios.

Otro desafío relevante es que el sistema electoral aún no se ajusta adecuadamente a las prácticas de las comunidades étnicas, lo que limita su plena participación. Además, persiste un déficit de infraestructura y adaptación cultural. Asimismo, persisten las barreras físicas en los puestos de votación, lo que continúa limitando el acceso de las mujeres con discapacidad para el ejercicio pleno de su derecho al voto.

Recomendaciones

1. Fortalecer los mecanismos de seguimiento en el Ministerio del Interior y la Registraduría General para evaluar no solo la cantidad de mujeres en corporaciones públicas, sino también el impacto sustantivo de su participación. Esto permitirá identificar avances concretos y oportunidades de mejora en las políticas para asegurar una participación efectiva.
2. Mejorar la coordinación interinstitucional, en particular entre el Ministerio de Justicia, el Ministerio de la Mujer y la Unidad Nacional de Protección, para promover la participación equitativa de mujeres y diversidades, garantizando su seguridad en espacios políticos y de toma de decisiones.
3. Proveer apoyo técnico y financiero específico para mujeres candidatas y personas LGBTIQ+ en procesos electorales, con especial atención a quienes desarrollan su ejercicio político en zonas rurales.
4. Implementar iniciativas educativas basadas en la legislación vigente para reducir la violencia política y de género.
5. Utilizar los hallazgos de diagnósticos previos en los procesos de fortalecimiento de capacidades para la participación política, ajustándolos a las necesidades y expectativas de las mujeres.
6. Integrar de manera explícita en la reforma política la participación de mujeres étnicas en la curul de paz del Congreso, respondiendo a las necesidades de representación de las mujeres indígenas y negras en estos escenarios.



Punto 3. Fin del Conflicto

El seguimiento al punto 3 del Acuerdo Final de Paz en Colombia, enfocado en la reincorporación de excombatientes, las garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres, así como aquellas que atentan contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o políticos, incluyendo organizaciones criminales sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, requiere una reflexión política profunda. Esta reflexión debe reconocer la actoría política de quienes firmaron el Acuerdo, especialmente de las mujeres, quienes, junto con sus compañeros, no solo buscan reincorporarse a la vida civil, sino también consolidar su ciudadanía plena a través de una participación integral en los demás puntos del Acuerdo de Paz. Su rol en la construcción de paz trasciende la reincorporación, y está vinculado a la implementación integral de los demás puntos del Acuerdo.

Garantizar una paz total implica no solo reincorporar a excombatientes, sino también crear condiciones sostenibles que inspiren a otros grupos armados a ver la paz y la reincorporación como alternativas viables. En 2023, el informe de implementación del Instituto Kroc destaca que, aunque se han logrado avances importantes en la participación de excombatientes y en la creación de nuevas circunscripciones territoriales, persisten desafíos relacionados en términos de seguridad y acceso igualitario a espacios políticos, especialmente para mujeres y líderes sociales. Entre 2022 y 2024, las cifras

sobre violencia contra líderes sociales y excombatientes continúan siendo preocupantes: solo en el primer semestre de 2024, se registraron 96 asesinatos de defensores de derechos humanos y líderes comunitarios. Estos números reflejan un entorno de riesgo que obstaculiza el ejercicio pleno de los derechos políticos de estas poblaciones, lo cual subraya la necesidad de asegurar la sostenibilidad de los proyectos de reincorporación y evitar que los grupos armados continúen alimentando la violencia.

El enfoque de garantía de derechos en la reincorporación debe ir más allá de cumplir con los mínimos, proporcionando una base sólida para el acceso a derechos plenos. Esto es esencial para construir una paz duradera que no solo ofrezca protección, sino que también permita a los excombatientes participar activamente en la vida política, social y económica del país. En 2023, un total de 3.750 mujeres y 9.030 hombres se encontraban en proceso de reincorporación, marcando un cambio significativo en la geografía de la paz. Actualmente, el 16% de ellos permanecen en Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), mientras que el 84% están distribuidos en otros territorios, principalmente en Meta, Antioquia, Cauca, Caquetá y Bogotá.

Este contexto resalta la importancia de una estrategia integral que no solo brinde seguridad, sino también oportunidades económicas, políticas y sociales para garantizar una reincorporación efectiva y sostenible.



En este sentido, la reciente creación del Programa de Reincorporación Integral PRI resulta relevante, ya que considera el enfoque de género y derechos de las mujeres como un pilar fundamental, reconociendo sus diversidades y promoviendo la igualdad y equidad durante su proceso de reincorporación. Además, el PRI incluye a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas como sujetos y colectivos que enfrentan discriminación, estigmatización y situaciones de riesgo específicas durante su proceso de reincorporación a la vida civil debido a su identidad y/o orientación sexual diversa.

El PRI reconoce que, después del desarme y el tránsito a la vida civil, las mujeres han experimentado un impacto multidimensional desproporcionado en el acceso y goce efectivo de sus derechos, exacerbando las relaciones de poder desiguales en los ámbitos público y privado. Esto refuerza la necesidad de implementar un enfoque de género y derechos de las mujeres en este proceso, contribuyendo a la sostenibilidad de los derechos de las firmantes del Acuerdo de Paz.

3.1. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico, lo social y lo político, de acuerdo con sus intereses

Durante el periodo cubierto por este informe, se estableció el Sistema Nacional de Reincorporación, contemplado en el numeral 3.2 del Acuerdo Final de Paz, el cual define la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en los ámbitos económico, social y político, de acuerdo con sus propios intereses. Este proceso se formalizó a través del Plan de Acción y Seguimiento del Documento CONPES 3931, que tiene como objetivo coordinar institucionalmente las políticas y acciones de reincorporación. El Decreto 846 de 2024 materializó estas acciones, estableciendo como uno de sus principales objetivos la incorporación de enfoques diferenciados de derechos, género, territorialidad, etnicidad, orientación sexual, identidad de

género diversa, ciclo de vida, discapacidad, y seguridad humana, entre otros. Estos enfoques buscan garantizar una reincorporación integral y comunitaria, reconociendo la diversidad de experiencias de las personas en proceso de reincorporación, tal como se detalla en el artículo 2.3.2.5.1.7 del Decreto.

Este enfoque es fundamental para asegurar que la reincorporación no se limite a la dimensión económica, sino que abarque también aspectos sociales, políticos y comunitarios, con el objetivo de construir un entorno inclusivo y sostenible para todas las personas reincorporadas. Asimismo, este Plan reconoce lo pactado en el Acuerdo Final de Paz desde la perspectiva del enfoque de género.

Además, se implementó el Programa de Reincorporación Integral (PRI) establecido en la Resolución 2319 del 2024, el cual, tras un proceso de discusión en diversos departamentos, logró definir 211 acciones que permiten enmarcar

el plan de vida de cada persona firmante de paz, partiendo de su autonomía y sus intereses individuales y colectivos. En el PRI, se transversalizan acciones diferenciales, las cuales se presentan cuantitativamente en la siguiente tabla:

Linea Estratégica	Género	Étnico
Reincorporación Política	6	4
Reincorporación Comunitaria	7	4
Reincorporación económica	22	11
Reincorporación social	16	10
Total	51	29

Es importante señalar que el índice de reincorporación introducido por el PRI, como nueva medida en el proceso de reincorporación, no incluye todas las acciones de género como contribuyentes directas a dicho índice. Esto implica

que muchas personas podrían optar por no incluir estas acciones en su plan de vida, ya que se deja a la voluntad del – la firmante dicha inclusión.

3.2. Reincorporación económica

Este componente de la reincorporación, de acuerdo con el PRI busca apoyar la creación de condiciones dignas para generar sostenibilidad individual y colectiva, muestra durante el periodo analizado avances importantes para superar las dificultades persistentes en la sostenibilidad económica de las personas firmantes, especialmente de las mujeres. De acuerdo con la rendición de cuentas de la ARN, el acceso a tierras es uno de los aspectos en los que se ha logrado un progreso significativo, como el

reconocimiento de las personas firmantes como sujetos de la RRII y la entrega de 13 mil hectáreas de tierras a firmantes hasta 2024. El 50% de este total se adquirió en 2023, aunque se mantiene un atraso respecto a lo comprometido a la firma del Acuerdo de Paz. En particular, para las firmantes, se han entregado 22 predios comprados por la ANT (6.319 hectáreas), 11 predios para los ETCR (2527 hectáreas) y 2 predios a través de la SAE (168 hectáreas). Además, con el PRI y la promoción del Decre-



to 1048 de 2024, se fijó el reconocimiento y formalización de las Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva, y el desarrollo de la estrategia de Consolidación de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), como referentes de gestión de oferta pública para el proceso de reincorporación de los y las exintegrantes de las entonces FARC-EP en proceso de reincorporación o que se reincorporen a la vida civil, desde las perspectivas colectiva y territorial. Este decreto permite, entre otras cosas, reconocer las múltiples formas de agrupación de las personas firmantes, coordinar a los actores que intervienen en el proceso de reincorporación y atender la necesidad de soluciones de vivienda permanente.

La reincorporación económica y social permite generar oportunidades de sostenibilidad individual y colectiva. Según la ARN, también se ha avanzado en el Programa de Reunificación Familiar con más de 154 solicitudes, en el acceso a educación con un aumento del 19,2% de población bachiller, en el derecho a la salud (99% de la población afiliada al régimen de salud) y en el acceso a vivienda con más cupos y recursos para población firmante a través de la estrategia Mi casa ya.

El PRI incorpora 51 acciones específicas en materia de mujeres firmantes, entre las que destacan: 1. Generar alianzas comerciales diferenciales para el acceso a mercados de los procesos productivos liderados o conformados mayoritariamente por mujeres, personas con

orientación sexual e identidad de género diversa, personas con autorreconocimiento étnico y personas con discapacidad, 2. Fortalecer los circuitos cortos de comercialización regional y nacional de los proyectos productivos liderados o conformados mayoritariamente por mujeres, 3. Desarrollar una estrategia de reconocimiento, redistribución y reducción de las cargas de cuidado de las mujeres en proceso de reincorporación, 4. Impulsar procesos de formalización y/o reconocimiento económico del trabajo de las mujeres en las formas asociativas, y 5. Fomentar y fortalecer los comités de género al interior de las formas asociativas. Para población LGBTIQ+ se incluyen 23 acciones.

La ARN también ha reportado el desarrollo del Programa Camino diferencial de vida, que evidencia la participación activa de mujeres firmantes.

Para el 2024, de acuerdo con el reporte SI- IPO, se registran 99 personas con proyectos productivos desembolsados, 3 en proceso de solicitud y 11 con participación en entornos productivos. Entre las personas vinculadas, 76 son padres o madres con un total de 124 hijos e hijas. Además, hay 4 mujeres gestantes y 8 mujeres lactantes, y 124 jóvenes beneficiados/as con la Asignación Única de Normalización (\$2.000.000). En relación con las formas asociativas, el informe de marzo de 2024 de la Misión de Verificación reporta 243 cooperativas registradas, de las cuales 22 son asociaciones de mujeres. En estas formas asociativas

las mujeres se vinculan de diferente manera, a marzo de 2024, 2815 mujeres participan en dichas iniciativas productivas individuales y colectivas, principalmente en calidad de asociadas (2.010), en puestos administrativos (107) y 59 son representantes legales.

Estas formas asociativas han recibido más de 700.000 dólares para reforzar las capacidades, a través de las dos federaciones principales producto del Acuerdo de Paz: Economías Solidarias del Común (ECOMUN) y la Federación de Economía Solidaria Efraín Guzmán (Misión de verificación de Naciones Unidas en Colombia, 2024).

En términos de tierras, de las más de 11.000 hectáreas adquiridas para el proceso de reincorporación, $\frac{1}{4}$ parte ha posibilitado la consolidación de antiguos ETCR y $\frac{3}{4}$ partes se han destinado a proyectos productivos.

La Resolución 1369 de 2024 de la ARN adoptó la Estrategia de sostenibilidad, (aprobada en la sesión 143 del CNR del 8 de mayo de 2023), que define como beneficiarios a proyectos colectivos, proyectos individuales asociativos e iniciativas productivas colectivas autogestionadas, que se ejecuten conjuntamente por mínimo cinco (5) personas firmantes del Acuerdo Final de Paz, y que estén en funcionamiento y sean viables económica y socialmente. Esta estrategia contempla un fortalecimiento equivalente a un valor máximo de \$400.000.000 por proyecto, de acuerdo con el análisis técnico y el plan de sostenibilidad que se formule a partir

del resultado del análisis de viabilidad para cada caso, con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, la subcuenta de Reincorporación del Fondo Colombia en Paz, otras ofertas institucionales y la cooperación internacional.

Lo innovador de esta estrategia es que prioriza los proyectos productivos liderados o compuestos mayoritariamente por mujeres en proceso de reincorporación, fortaleciendo sus formas asociativas y respondiendo al compromiso de sostenibilidad de la paz que han asumido las firmantes en los territorios. Según el informe de septiembre de 2024 de la Misión de Verificación, 65 cooperativas de firmantes han solicitado asistencia de la estrategia de sostenibilidad para proyectos productivos colectivos, de las cuales 6 tienen planes de sostenibilidad formulados, aunque solo 3 son dirigidas por mujeres.

Firmantes participantes en proyectos productivos aprobados por el CNR	
Región	Número
Caribe	103
Nororiente	29
Noroccidente	162
Centro	145
Sur	112
Suroccidente	220
Oriente	337
Total	1108

Fuente: Corporación Nacional de Reincorporación
Comunes CNR



3.3. Participación política y organizativa: participación electoral de las mujeres firmantes de paz, procesos organizativos y liderazgos

En línea con el proceso de reincorporación, la reincorporación política, cuyo objetivo es fortalecer las condiciones y capacidades para la participación política de los sujetos y colectivos en reincorporación, busca garantizar el acceso y goce efectivo de los derechos civiles y políticos y el fortalecer de la democracia (Agencia para la Reincorporación y Normalización ARN, 2024, pág. Art. 34). Durante esta vigencia, se materializó en la estrategia del Programa de reincorporación Integral (PRI), que recoge los elementos desarrollados en 2023, con aportes de firmantes del Acuerdo y aprobación del CNR, respondiendo a uno de los mayores desafíos en los siete años de implementación el Acuerdo de Paz. Si bien los liderazgos de las mujeres a nivel comunitario son sólidos y han logrado llevar proyectos a sus territorios y sostener propuestas políticas, fortaleciendo sus liderazgos a través de talleres, encuentros y procesos formativos que les han dejado capacidades importantes, actualmente enfrentan desafíos significativos para lograr visibilidad en los procesos políticos y acceder a esferas de representación democrática.

En el contexto de participación política limitada para las mujeres en general, y en proporcionalmente para las firmantes del Acuerdo de Paz, los procesos colectivos continúan avanzando en su intención de establecerse como un actor político reconocido e influyente. En las eleccio-

nes de octubre de 2023, 10 mujeres firmantes fueron candidatas del partido Comunes (Misión de verificación de Naciones Unidas en Colombia, 2024). Aunque no lograron ser elegidas masivamente, esto evidenció el capital político presente en estos liderazgos. En ese sentido, la ARN ha impulsado procesos para fortalecer sus actorías políticas, individuales y colectivas. Durante 2024, en convenio con la Universidad de Antioquia, se inauguró una escuela de liderazgo para fortalecer las capacidades en participación ciudadana, incidencia y control social, y participación electoral, contribuyendo así a la construcción de paz y a la prevención de la repetición de conflictos.

Por su parte, las mujeres firmantes organizadas han avanzado en el posicionamiento de sus agendas en espacios clave para la formulación de las políticas públicas, lo cual constituye otra forma de ejercicio de participación política. Por ejemplo, lograron posicionarse en la formulación del Plan Nacional de Acción de la Resolución 1325, un hito fundamental para avanzar en el compromiso con la Paz.

Actualmente, la ARN desarrolla iniciativas en varios territorios del país para consolidar los liderazgos de las mujeres, fortalecer sus agendas políticas y mejorar sus capacidades individuales y colectivas. Para ello, se encuentra en proceso de construir un diagnóstico que

permite valorar los obstáculos y necesidades en términos de fortalecimiento de liderazgo. Asimismo, la ARN ha influido en la elaboración

de 142 planes de desarrollo para incorporar elementos y acciones relacionadas con la reincorporación.

Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) fue creada con el objetivo de diseñar y supervisar la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización o conducta que amenace la implementación del Acuerdo de Paz y la construcción de la paz en Colombia.

Durante el periodo de análisis de este informe, la CNGS ha tenido avances significativos en algunos momentos, aunque también ha enfrentado estancamientos. Los mayores progresos se lograron en mayo de 2024, con la entrada en vigor de política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la paz, y en septiembre del mismo año, con la presentación del plan acelerador para su implementación.

La política de desmantelamiento adopta un enfoque de género y derechos de las mujeres, y se sustenta en cinco elementos clave:

1. Reconoce la violencia de género como una táctica perpetrada por la violencia armada, que afecta desproporcionadamente a mujeres, niñas y personas de género diverso.

2. Establece protección específica para mujeres defensoras de derechos humanos y líderes sociales como enfoque particular, con medidas para garantizar su seguridad, visibilizar su trabajo y asegurar su participación en los procesos de paz y reconstrucción social.
3. Promueve la participación de las mujeres en la formulación e implementación de políticas, especialmente aquellas afectadas por el conflicto y la violencia criminal, asegurando su rol activo en el diseño y ejecución de las políticas de desmantelamiento.
4. Adopta un enfoque diferenciado para mujeres y personas LGBTI, reconociendo el impacto de las violencias específicas que han sufrido y buscando garantizar su acceso a justicia y reparación en los mecanismos de justicia transicional.
5. Integrar un enfoque interseccional, reconociendo a las mujeres afrodescendientes, indígenas y rurales como sujetos de mayor vulnerabilidad a las violencias de género perpetradas por organizaciones criminales.



Estos enfoques están detallados en el Anexo 1 de dicha política, que incorpora las recomendaciones de la sesión temática de género para la construcción del diagnóstico de los lineamientos de la política de desmantelamiento. Allí se abordan ampliamente elementos conceptuales sobre el impacto estructural de la violencia en la vida de las mujeres. Este análisis permite entender el desmantelamiento con enfoque de género como el “conjunto de acciones emprendidas por el Estado para desarticular grupos armados, criminalidad organizada y sus redes de apoyo y desarrollar estrategias para la disruptión del fenómeno criminal (estructuras y conductas) y la remoción de causas generadoras o estructurales de la violencia desde un enfoque integral, multifacético, de género (incluyendo la orientación sexual y la identidad de género diversas), interseccional, étnico y antirracista, con énfasis en mujeres o niñas, que incluye las esferas militares, económica (legal e ilegal), cultural, social y política, para proponer por su eliminación y la no repetición” (Presidencia de la República, 2024).

En septiembre de 2024, se lanzó una Estrategia de aceleración para la implementación de esta política, creada por un comité ah doc integrado por los Ministerios del Interior, de Defensa, de Justicia y de Derecho y la secretaría técnica, la UIAPP.

De este mandato se destacan 3 directrices: acelerar lo acordado en la política, impulsar un grupo de acciones en un periodo no mayor

a 24 meses y focalizar las acciones para las dos áreas priorizadas en un periodo no mayor a 40 días. realizarla estrategia se basa en despliegues territoriales bajo un esquema de trabajo flexible, modulable y sincrónico, con el objetivo de implementar acciones específicas y territorializadas en el corto, mediano y largo plazo. Esta estrategia se testeará en dos áreas priorizadas: Magdalena medio y el norte del Cauca, donde se priorizarán acciones de desmantelamiento de complejos macro criminales, organizaciones y conductas criminales, reformas del Estado para eliminar vínculos con organizaciones y conductas objeto de la política, seguridad humana para la transformación de los territorios y una estrategia de armonización, coordinación, monitoreo, seguimiento y evaluación de la política de desmantelamiento. Según la propuesta y el análisis realizados, la dinámica de las conductas y organizaciones presenta “huellas de intensidad” en ciertos epicentros que se irradian al sistema territorial, una particularidad que debe tenerse en cuenta en las intervenciones para permitir la implementación simultánea y sincronizada de múltiples acciones.

El análisis de la política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales en Colombia enfrenta varios desafíos críticos, especialmente desde una perspectiva de género. La situación de inseguridad para personas defensoras de derechos humanos, liderazgos sociales y firmantes del Acuerdo de Paz refleja la persistente expansión de grupos armados crími-

les, incluidos herederos del paramilitarismo, lo cual sigue afectando gravemente a las regiones más vulnerables del país, como el Magdalena Medio y el norte del Cauca. Aunque la implementación de pilotos en estos territorios representa un avance, persiste la preocupación por la falta de articulación efectiva entre las instituciones del Estado, lo que pone en riesgo la ejecución integral de esta política.

Desde un enfoque de género, uno de los principales retos es la falta de diferenciación en el tratamiento de las violencias que sufren las mujeres defensoras y lideresas sociales. Aunque la violencia en estos contextos afecta gravemente tanto a hombres como a mujeres, ellas están expuestas a formas adicionales de violencia de género, tales como la violencia sexual, la estigmatización y las amenazas que afectan su liderazgo. El no reconocimiento de estas dinámicas limita la efectividad de las políticas de protección y desmantelamiento, perpetuando la desigualdad en el acceso a medidas de seguridad.

Además, la falta de participación efectiva de las mujeres y las organizaciones de la sociedad civil en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y en otros espacios clave de toma de decisiones es otro desafío significativo. Aunque la CNGS ha sido reconocida por la Corte Constitucional como un espacio de diálogo entre el Estado y la sociedad civil, la representación de mujeres y la incorporación de su perspectiva en la toma de decisiones sigue siendo

limitada. Esto evidencia una carencia estructural en el diseño e implementación de políticas de seguridad y protección, lo cual impide una visión verdaderamente inclusiva que contemple las necesidades diferenciadas de las mujeres. Otro desafío importante es la falta de coordinación interinstitucional, que afecta la capacidad de implementación en las regiones priorizadas. Aunque el Decreto 0665 de 2024 establece la creación de la Instancia de Alto Nivel del SISEP, su implementación debe asegurar la participación real de organizaciones de mujeres en el seguimiento de la política de desmantelamiento. La no inclusión de mujeres en estos procesos refuerza patrones de exclusión y omite las voces de quienes han sido históricamente más afectadas por la violencia.

En conclusión, para que la política de desmantelamiento sea efectiva desde una perspectiva de género, es esencial que se reconocer las violencias específicas que enfrentan las mujeres, promover su participación activa en los espacios de toma de decisiones, y asegurar una articulación efectiva entre las diferentes instituciones del Estado. Solo así será posible avanzar hacia una paz que inclusiva que garantice la seguridad de quienes continúan construyendo país en los territorios más afectados por el conflicto.

En el proceso de incorporación de mujeres LBT, en noviembre de 2023, la ARN convocó en Bogotá a personas firmantes LGBTIQ, con la participación de 21 personas, para organizar una Mesa de trabajo nacional en articulación con



los territorios y defender los derechos de esta comunidad en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz. En ese espacio, se eligió como líderesa nacional a una mujer trans expisionera política, para formalizar el proceso organizativo y constituir, mediante autogestión, la Asociación Red Nacional de Firmantes de Paz LGBTIQ -ASORENAFIPAZ-. A cierre de este informe, ASORENAFIPAZ cuenta con registro en Cámara de Comercio desde julio, con 19 personas están afiliadas: 5 personas trans, 7 mujeres lesbianas, 7 hombres gay y una mujer transgénero bisexual.

Con esta Red se busca mejorar la calidad de vida de las personas firmantes de Paz LGBTIQ, sus familias y la comunidad en general en los territorios donde residen, a través de servicios sociales. Su misión es promover una cultura de respeto, protección y educación en defensa de las diversidades sexuales e identidades de género, fomentando el reconocimiento de los de-

rechos humanos y la igualdad como base para construir una sociedad más inclusiva, abierta y tolerante para los y las firmantes de paz en todos los territorios y comunidades.

Finalmente, es importante señalar que la población firmante de paz con pertenencia étnica a conformado la Asociación Nacional de Firmantes Étnicos Construyendo Paz (ANFECP). Esta asociación se constituyó el 8 de mayo en el ETCR Brisas Caracolí como un proceso organizativo con la participación de 90 delegados y delegadas en representación de 1.250 firmantes indígenas y afro, y aproximadamente 32 procesos colectivos de firmantes indígenas y afro de las cinco regiones (sin representación en Nororiente y Caribe). En la junta directiva elegida se logró una paridad de género y una representación equitativa de afrodescendientes e indígenas, con el objetivo de asegurar un equilibrio tanto de género como étnico y territorial(CNRC, 2024).

3.4. Formación y educación: Acercamiento a las posibilidades en el marco de la educación formal e informal de las mujeres reincorporadas

La Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) ha avanzado en la implementación del proyecto “Arando la Educación”, cuyo objetivo es apoyar el acceso y permanencia de personas firmantes del Acuerdo de Paz y sus familias en el sistema educativo. Este proyecto abarca educación básica, media, técnica,

tecnológica y superior, así como el desarrollo de competencias productivas, con el fin de garantizar el derecho fundamental a la educación y promover la inclusión social.

A cierre de 2023, este componente ha mostrado avances significativos: más de 2,500 excomba-

tientes han accedido a programas educativos en diferentes niveles, y aproximadamente 400 han culminado estudios técnicos y tecnológicos en áreas como agricultura, construcción y tecnologías de la información. Además, el 95% de las personas participantes reporta que la educación recibida ha mejorado sus oportunidades laborales y su capacidad para desarrollar proyectos productivos en sus comunidades. En un informe presentado por el CNR a Naciones Unidas y al Gobierno Nacional de Colombia, sobre la atención a la población en reincorporación y particularmente desde el componente de educación del proyecto Arando la Educación, se señala que “en el segundo semestre del año 2024 se han atendido 1.789 estudiantes (1.199 mujeres) a través del proyecto Arando la Educación financiado por la Embajada Noruega y el Ministerio de Educación Nacional e implementado por el Consejo Noruego para Refugiados (NRC) y la Fundación Colombiana de Excombatientes y Promotores de Paz (FUCEPAZ). Del total de estudiantes, 114 son personas en proceso de reincorporación (PER), de las cuales 37 son mujeres. Estos datos han sido compartidos por NRC, que a través de estas acciones promueve la reconciliación en territorios afectados por el conflicto” (Consejo Noruego para Refugiados (NRC) y la Fundación Colombiana de Excombatientes y Promotores de Paz (FUCEPAZ), 2024).

Este tipo de proyectos impulsa la posibilidad de multiplicar opciones económicas y de vida, especialmente en el sector rural, y además ge-

nera habilidades que fortalecen las capacidades de liderazgo en los procesos comunitarios de convivencia y reconciliación.

De acuerdo con la información entregada por la ARN, “Arando la educación” no se limita a la cantidad de mujeres incluidas en los diferentes programas, sino que busca responder a las cargas de cuidado y otras barreras estructurales y culturales que enfrentan las mujeres. La ARN, en alianza con otras entidades y organizaciones de la sociedad civil, ha impulsado proyectos para generar condiciones materiales para que las mujeres puedan participar en actividades educativas y productivas.

Frente a este proceso, persisten algunos desafíos que enfrentan las mujeres firmantes para acceder al derecho a la educación, especialmente en las zonas rurales, donde reside un número importante de mujeres firmantes, y donde las infraestructuras educativas siguen siendo limitadas. La sostenibilidad a largo plazo es otro desafío crucial para que las firmantes y las mujeres LBT continúen su formación y apliquen sus conocimientos en sus proyectos de vida.



3.5. Situación de seguridad de las mujeres reincorporadas: medidas adoptadas desde la Subdirección UNP, y datos de hechos violentos contra las mujeres firmantes de paz

Durante 2024, se construyó el Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP) con base en la Resolución Conjunta N -0096 de febrero de 2024, en el marco de la creación del Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la Política. Este sistema incluye al partido político surgido del tránsito de las FARC-EP y a la población en reincorporación en general, junto con sus familias, de acuerdo con su nivel de riesgo.

Emanando de la Ley 2272 de 2022 - política de Paz- que establece la implementación de los enfoques de derechos, diferencial, de género, étnico, cultural, territorial e intersectorial en las políticas públicas de Paz, el Plan Estratégico de Seguridad y Protección incorpora el enfoque diferencial como principio de igualdad, protegiendo a poblaciones en vulnerabilidad y atendiendo características particulares de género, orientación sexual, discapacidad y otros factores de diversidad. El PESP contempla estrategias que mitiguen la estigmatización y las situaciones de riesgo a las cuales están expuestas las personas en reincorporación, destacando las afectaciones particulares que enfrentan las mujeres, especialmente en la línea estratégica 7 denominada “Enfoques diferenciales y de género: reconocimiento y garantías para la paz”, en su programa 7.1: “enfoques de derechos de las mujeres, género, OSIGD, étnico,

racial, territorial, personas con discapacidad y diferencial” que incluye el desarrollo de condiciones técnicas e institucionales para incluir dichos enfoques de acuerdo a la población reincorporada; el “7.1.2. Desarrollo de procesos de capacitación con enfoques diferenciales y de género para fortalecer técnica, conceptual y metodológicamente a las entidades en la inclusión de los enfoques, así como a la población receptora de medidas de protección”, y el Subprograma 7.1.3. Medidas integrales; el desarrollo de cada subprograma reconoce acciones específicas con entidades responsables.

Asimismo, el PESP contempla un “Protocolo de evacuación y extracción de emergencia para la población objeto del Decreto 299 de 2017 “para situaciones de riesgo inminente. Este protocolo establece acciones a partir de una ruta interinstitucional, incorporando dentro de sus principios en el proceso de evaluación de riesgo, recomendaciones y adopción de medidas de seguridad y protección el enfoque diferencial, materializado en acciones y mecanismos que contemplen las necesidades de la población reincorporada y sus familias.

evidenciara pesar de los avances evidenciados en materia de seguridad por parte de las entidades, persisten las afectaciones a las mujeres reincorporadas y sus comunidades, con des-

plazamientos colectivos provocados por actores armados que impactan el tejido social y la economía familiar. En particular, durante lo corrido de 2024, se han desplazado 30 familias, lo que equivale a 98 personas, de las cuales 21 son mujeres (15 de ellas firmantes de paz del ETCR Miravalle en Caquetá). Este desplazamiento ha generado importantes impactos en las organizaciones constituidas por mujeres fir-

mantes, como “Crea Paz Colombia”, dedicada a la transformación del café. Asimismo, se han desplazado comunidades de firmantes desde San Vicente del Caguán a Doncello, Caquetá, lo que representa un retroceso en los procesos de reincorporación comunitaria adelantados durante los últimos 8 años, exacerbando además la estigmatización en el nuevo territorio.

3.6. Modelo de Cuidado colectivo: Estructuración de escenarios del cuidado en los espacios de reincorporación

En materia de cuidado, el CNR presenta cifras importantes que establecen una base informativa relevante. De las 3,081 mujeres reincorporadas, que constituyen el 25,5% del total de firmantes del Acuerdo de Paz, 1,041 son jefas de hogar y 445 se dedican exclusivamente a labores de cuidado, es decir, el 26% de las mujeres reincorporadas frente al 3% de los hombres. Asimismo, 258 mujeres dedican más de 8 horas al día al trabajo doméstico y del cuidado, lo cual afecta directamente su autonomía en los campos de reincorporación política, económica y social. El 24% de las mujeres reincorporadas, en comparación con el al 8% de los hombres, han dejado de trabajar para asumir labores del cuidado. Del mismo modo, el 17% de las mujeres, frente al 6% de los hombres, han dejado de participar en proyectos productivos. Finalmente, el 37% de las mujeres reincorporadas y el 5.54% de los hombres han dejado de participar en actividades de educa-

ción y formación debido a sus responsabilidades del cuidado (CNR Comunes, s.f.).

Ante esta realidad, el PRI establece como una de las acciones en la línea de reincorporación comunitaria, la promoción de alianzas público-populares para la sostenibilidad de los planes y procesos comunitarios de cuidado, priorizando aquellos impulsados por mujeres y personas con discapacidad. Así mismo, en la línea de reincorporación económica, incluye una estrategia de reconocimiento, redistribución y reducción de las cargas de cuidado de las mujeres firmantes en los procesos productivos de la reincorporación. En la línea de reincorporación social, se contempla la elaboración de planes de fortalecimiento pedagógico para espacios de cuidado destinados a la atención integral de la primera infancia en territorios colectivos de reincorporación, el diseño e implementación de la estrategia de cuidado y



autocuidado en salud para población firmante del Acuerdo y sus grupos familiares, y el desarrollo de jornadas de formación y sensibilización sobre el autocuidado y cuidado compartido en salud dirigidas a población priorizada. En la implementación de esas acciones, la ARN ha designado recursos específicos para los espacios de cuidado de la primera infancia, para generar condiciones de participación y permanencia de las mujeres en todas las actividades del proyecto, y profundizar en la reflexión sobre la necesidad de reconocer, redistribuir y reducir las cargas de cuidado.

Los lugares de cuidado para la primera infancia, diseñados en los ETCR o NAR, han continua-

do su proyección como centros de cuidado con Modalidad Propia Intercultural, en los que las mujeres reincorporadas se han vinculado como cuidadoras a partir del fortalecimiento de sus capacidades, especialmente tras la formación como técnicas en primera Infancia (CONAMU, 2024).

En relación con el tema del cuidado, ONU Mujeres apoyó una iniciativa pedagógica en tres ETCR, liderada por la Coordinadora Nacional de Mujeres (CONAMU), que resultó en la creación de la cartilla “Cuidado feminista”. Esta herramienta aborda el cuidado en tres ámbitos: la pareja, la comunidad y los procesos organizativos (CONAMU, 2024).

3.7. Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales

Derivado del Acuerdo Final de Paz, estas garantías de seguridad incluyen la lucha contra las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y se desarrollan mediante la implementación de medidas de protección, seguridad personal y colectiva. Esto abarca el establecimiento del Sistema Integral

de Seguridad para el Ejercicio de la Política, especialmente para los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, así como la implementación de Programas Integrales de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios. En este informe se presenta el seguimiento detallado de estos elementos.

A. Medidas de protección, seguridad personal y colectiva:

De acuerdo con la información de la Misión de Verificación, desde la firma del Acuerdo de Paz hasta el 26 de marzo de 2024, se habían veri-

ficado 416 asesinatos de personas firmantes, , 137 tentativas de homicidio (12 de ellas contra mujeres), y se confirmó que, desde la firma del

Acuerdo, 87 excombatientes que contaban con medidas de protección o estaban a la espera de resolución por parte de la UNP también han sido asesinados (Misión de verificación de Naciones Unidas en Colombia, 2024).

En concordancia con la respuesta de protección de Estado, la Unidad Nacional de Protección (UNP) reportó que durante 2023 gestionó el 84,9% de las 988 solicitudes de protección recibidas, lo que equivale a 839 solicitudes atendidas, dejando un 15,1% sin resolver, es decir, 149 solicitudes pendientes (Unidad Nacional de Protección UNP, 2023). A pesar de estos avances, se evidencia una falta de desagregación de los datos por género, lo cual impide identificar cuántas de estas solicitudes provienen de mujeres, incluyendo firmantes del acuerdo de paz. Este aspecto es fundamental desde un enfoque de género, ya que permitiría evaluar de manera más precisa las vulnerabilidades diferenciadas y abordar las brechas en la protección de las mujeres en riesgo.

La información disponible indica que, dentro de los esquemas de protección individuales, 397 fueron asignados a mujeres, junto con 99 esquemas colectivos, 23 a Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) liderados por mujeres, y 5 a sedes encabezadas por mujeres. Esta falta de datos desagregados contrasta con las disposiciones del Decreto 1066 de 2015, que exige la incorporación de cláusulas en los contratos de prestación de servicios que prohíban la violencia de géne-

ro, el racismo y la discriminación, un requisito fundamental para cumplir con los estándares del Protocolo Interno de la UNP en materia de igualdad y no discriminación.

A pesar del aumento del 119,14% en la gestión de la UNP en el segundo semestre de 2023 (Unidad Nacional de Protección UNP, 2023), la entidad enfrenta desafíos significativos, como la falta de personal calificado y la escasez de insumos necesarios para implementar adecuadamente los esquemas de seguridad. Este déficit limita la capacidad de la UNP para descongestionar su gestión administrativa, reduciendo el alcance de las medidas de protección y exponiendo a personas vulnerables, entre ellas mujeres y comunidades rurales, a mayores riesgos.

Respecto a los esquemas de seguridad para partido político COMUNES, la UNP ha implementado 29 esquemas colectivos para consejeros locales y departamentales, 6 para sedes del partido y ha otorgado 66 esquemas a militantes. Además, ha realizado 192 cursos de autoprotección (Unidad Nacional de Protección UNP, 2023). No obstante, es necesaria una actualización de los datos sobre los colectivos que cuentan con esquemas, para garantizar una protección efectiva, especialmente en el contexto de riesgos diferenciados para mujeres, activistas y firmantes del Acuerdo de Paz.



B. Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política:

El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), creado por el Acuerdo de Paz, busca garantizar la seguridad de las personas firmantes y de quienes ejercen la defensa de derechos humanos. Este objetivo, en el actual contexto colombiano, enfrenta desafíos importantes, especialmente en la incorporación de la perspectiva de género.

Uno de los principales desafíos identificados por la Instancia, con base en la información recopilada, es la persistente violencia de género como una barrera para el ejercicio de la política y de la defensa de los derechos humanos, particularmente en las zonas rurales y en otros territorios con múltiples actores armados. Las amenazas y agresiones hacia mujeres en el ejercicio de la política y lideresas sociales generalmente están motivadas por factores estructurales de discriminación e infravaloración de las mujeres, y se ven exacerbadas en contextos de reincorporación y activismo. Aunque esta realidad ha sido relatada en múltiples espacios, el SISEP aún no logra responder a esta situación con alternativas adaptadas a las necesidades específicas de las mujeres, quedando limitado a estrategias tradicionales que no cubren las complejidades de estas experiencias.

Esta falta de enfoque de género en la implementación de las estrategias de seguridad impide que, a la fecha, se cuente con protocolos específicos para atender las violencias dirigidas

contra las mujeres firmantes que ejercen la política y contra las defensoras de derechos humanos, ignorando así las múltiples vivencias que tienen las mujeres por los estereotipos instalados en los entornos de ejercicio de la política.

Otro desafío está relacionado con las brechas que la implementación de estos mecanismos a nivel territorial. Las condiciones de desigualdad en las zonas rurales y la presencia de actores armados aumentan la exposición a situaciones de violencia, y la falta de mecanismos efectivos de protección incrementa aún más dicha exposición.

En cuanto a las mujeres LBT, la Instancia ha observado que el SISEP no incorpora de manera efectiva una perspectiva que vaya más allá del reconocimiento discursivo de la diversidad. Las organizaciones de la sociedad civil han documentado extensamente los riesgos enfrentados por mujeres trans y otras personas con identidades de género diversas en el ejercicio político; sin embargo, el SISEP carece de protocolos específicos para su protección, lo que genera una invisibilización de sus experiencias en espacios de participación y defensa de derechos humanos y aumenta su vulnerabilidad.

Dentro de este mismo sistema, la Unidad de Investigación y Acusaciones (UIA) tiene un rol importante para enfrentar desafíos de seguridad. Al respecto, la UIA informó a la Instan-

cia sobre la aplicación del enfoque de género como principio orientador en su labor de desmantelamiento de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, incluyendo aquellas que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo.

Para garantizar los derechos de mujeres y de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, la fiscalía general de la Nación - FGN ha implementado diferentes estrategias y herramientas en sus procesos de atención, investigación y judicialización de las conductas delictivas que afecten a estas poblaciones por razones de género, orientación sexual y/o identidad de género (OSIG). Además, la FGN identifica condiciones diferenciales de las víctimas, tales como pertenencia étnico-racial, condiciones de discapacidad, territorio, visibilidad política y comunitaria, y calidad de firmante de paz.

En ese orden de ideas, la fiscalía general de la Nación dispone de guías para la atención diferenciada de personas con condiciones de discapacidad, atención de niños, niñas y adolescentes, atención a personas con OSIG diversa, y atención a personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. En particular, para casos de violencia basada en género, la Fiscalía aplica el formato de identificación del riesgo (FIR) y su correspondiente protocolo, que permite evaluar la probabilidad del riesgo futuro de ocurrencia de un nuevo delito violento, además de aportar elementos sobre

el contexto y dinámicas de violencia que enfrentan las mujeres.

Adicionalmente, para realizar actos urgentes en las primeras 36 horas desde que se tiene conocimiento de un caso, el Consejo Nacional de Policía Judicial aprobó en agosto de 2022 la modificación e implementación de los formatos de actos urgentes que incorporan los enfoques diferenciales étnico- racial, de género y diversidades, territorial, de condición de discapacidad y de derechos humanos. Estos formatos buscan identificar las condiciones diferenciales de las víctimas desde el primer momento en el que se conocen los hechos (independientemente del delito a investigar) para que estas puedan ser tenidas en cuenta en el desarrollo estratégico de los casos.

Entre otras estrategias y herramientas con las que cuenta la FGN encaminadas a reconocer las violencias basadas en género, se destacan las Guías de investigación y judicialización del feminicidio y la violencia fundada en la OSIG (real o percibida) de las víctimas, así como el Protocolo de investigación de violencia sexual, las listas de chequeo de Violencia intrafamiliar y el Protocolo para la investigación y judicialización de las lesiones con agentes químicos. Desde el despacho Fiscal General de la Nación se han establecido lineamientos a través de directivas que buscan la investigación y judicialización de las violencias basadas en género, tales como la directiva de feminicidio; la directiva de lineamientos para la investigación



y judicialización de violencias fundadas en la orientación sexual y/o identidad de género, real o percibida de las víctimas; la directiva de violencia intrafamiliar; la directiva del delito de aborto y la directiva sobre los delitos de discriminación y hostigamiento. Todas estas promueven la incorporación de las perspectivas de género y de interseccionalidad en el abordaje de los casos. Específicamente, la directiva de feminicidio establece que, ante un caso de muerte violenta de una mujer cisgénero o trans, la primera hipótesis a investigar debe ser el feminicidio. También promueve la exploración de patrones de violencia discriminatoria, más allá de identificar al agresor, para asegurar un abordaje que considere los motivos de género en la investigación.

De otra parte, la Dirección de Altos Estudios de la Fiscalía lidera los procesos de formación para la comprensión y aplicación efectiva de la perspectiva de género y de los enfoques diferenciales para las servidoras y servidores de la entidad, a través del Plan Institucional de Formación y Capacitación en las líneas específicas de perspectivas de género y enfoques diferenciales.

Particularmente, la Unidad Especial de Investigación (UEI), en cumplimiento de su mandato y en concordancia con los principios orientadores del Decreto 898 de 20171, ha venido adoptando las estrategias y herramientas con las que cuenta la Fiscalía General de la Nación para la inclusión de los enfoques diferenciales

e interseccional, en especial el enfoque de género. De manera particular, la UEI ha venido desarrollado estrategias que buscan reconocer las formas diferenciadas del ejercicio de la violencia sobre las mujeres y las personas con OSIG diversa que ejercen roles de liderazgo y/o firmantes del Acuerdo de Paz. Al respecto, se ha implementado el Protocolo para la caracterización victimológica en graves afectaciones contra los derechos humanos; esta herramienta, que es aplicada por un equipo de profesionales con formación y experiencia en caracterización victimológica, ha posibilitado la formulación de hipótesis investigativas, análisis de los hechos y modus operandi, la identificación de las características diferenciales de las víctimas que pudiesen generar un riesgo en el momento de la ocurrencia de los hechos, entre otros. Esta metodología ha redundado en la proposición de adecuaciones típicas específicas, así como la inclusión de agravantes o circunstancias de agravación punitiva de acuerdo con el caso.

Asimismo, reportan que dentro de los Programas que el Estado colombiano ha desarrollado para responder a este compromiso del Acuerdo Final de Paz, en particular han resultado significativos por lo menos en la intención política, el Programa Integral para lideresas y defensoras de derechos humanos, el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorio (Decreto 660) y la Estrategia Nacional para la Prevención Temprana y Superación de la Estigmatización.

Programa Integral para lideresas y defensoras de derechos humanos (PIG – mujeres):

Durante el periodo de tiempo verificado para este informe, se finalizó la formulación del Plan de Acción 2024 – 2026, se realizó una amplia consulta de las necesidades y propuestas que lideresas y defensoras de 10 departamentos y se estableció un diálogo amplio con las instituciones que hacen parte del Programa. Adicionalmente, se recibieron las matrices de sistematización recogidas en el marco de los espacios de participación para la construcción del Plan de la 1325 por parte del Ministerio de la Igualdad, lo que permitió que se retomaran las propuestas directamente dirigidas a la garantía del ejercicio de los liderazgos de las mujeres, logrando un primer paso de la articulación entre las políticas. Se logró entonces cerrar un Plan de Acción con 73 acciones y 145 actividades, distribuidas en los tres ejes del Programa, que involucran 29 instituciones, gobierno nacional, y 4 instituciones del Estado.

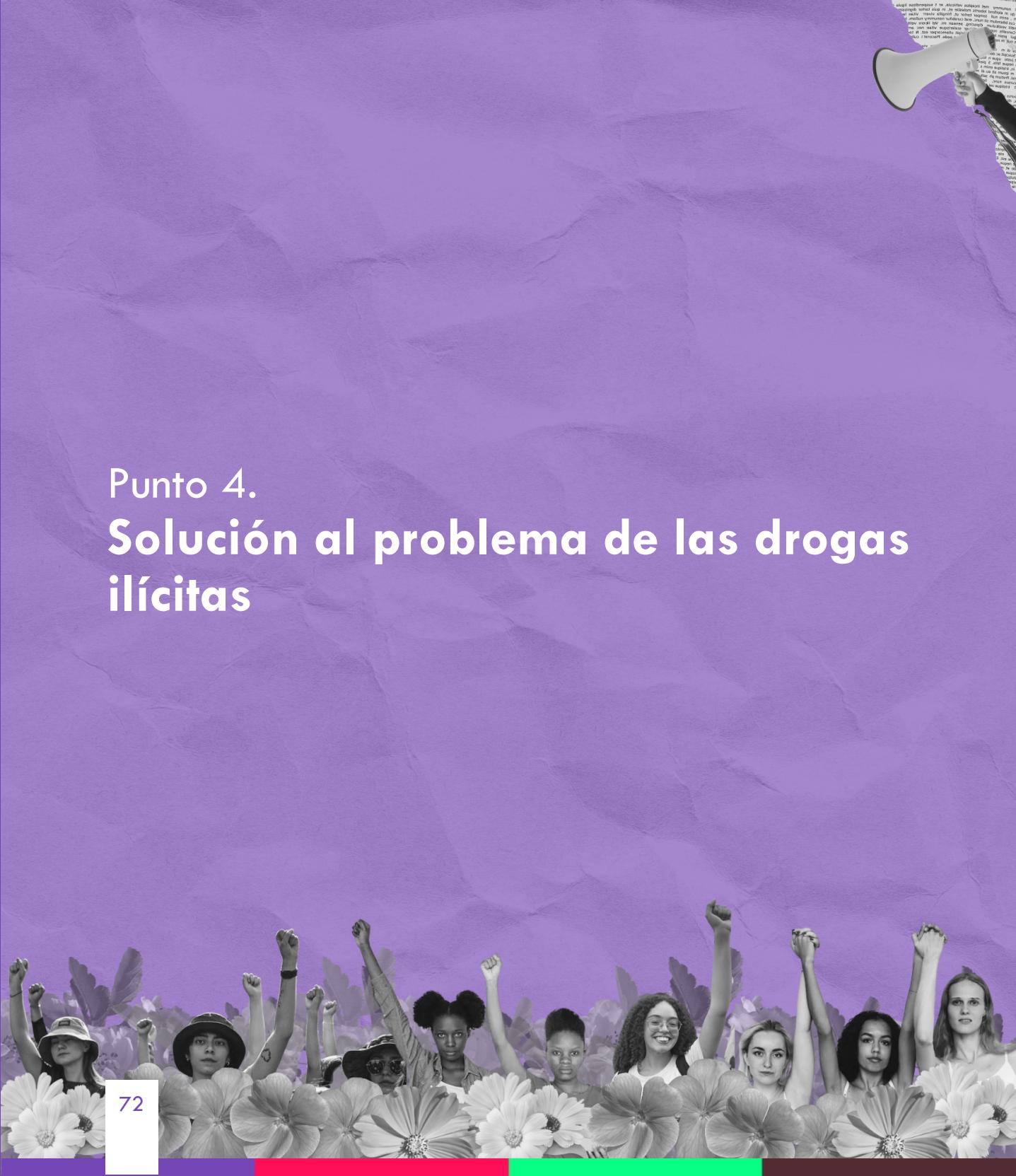
En la implementación de este Plan de Acción y de las medidas para la territorialización del mismo, el Ministerio del Interior reportó que a octubre de 2024 se avanzó en 17 espacios de diálogo para garantizar la participación de un grupo amplio de defensoras de los territorios, contando con 517 mujeres. En algunos de esos encuentros se reformularon y eligieron los comités de impulso o las estructuras que hacen sus veces, y además se llevó a cabo la Mesa de seguridad de Montes de María convocada por la PGN. Finalmente, se han generado otras asambleas, logrando la identificación de representaciones y en algunos casos la articulación con los recién posesionados gobiernos locales.

Regiones en las que se ha avanzado en el PIG Mujeres			
Antioquia	Cauca	Magdalena	Pasto
Arauca	Chocó	Meta	Putumayo
Atlántico	Córdoba	Montes de María	Tumaco
Caquetá	Guajira	Norte de Santander	Valle del Cauca

Fuente: Informe Min Interior en Mesa técnica de la Comisión Intersectorial del Programa Integral de Garantías para lideresas y defensoras

Recomendaciones

- 
1. Tramitar de manera urgente en el marco de la reforma pensional un artículo para las mujeres firmantes, que les permita la sostenibilidad en el proceso, entendiendo las dinámicas de la guerra.
 2. Para la sostenibilidad de la paz, es indispensable que se generen procesos de financiamiento y apoyo técnico continuo y sostenible a los proyectos productivos de las mujeres firmantes, priorizando la asistencia y el acceso a mercados diferenciados y el robustecimiento de las cadenas de producción y mercantilización.
 3. Acelerar de manera urgente el acceso equitativo a tierras y recursos productivos, incluyendo un porcentaje significativo de las tierras asignadas a proyectos liderados por mujeres y formas asociativas compuestas mayoritariamente por ellas, impulsando la propuesta de sostenibilidad anunciada en el PRI.
 4. Continuar con el impulso a la financiación de iniciativas de cuidado comunitario, que permitan balancear las cargas históricas asignadas a las mujeres, que se reprodu-
 5. Promover el trabajo articulado de mujeres firmantes y organizaciones del movimiento de mujeres a múltiples niveles para lograr el fortalecimiento de las capacidades de las asociaciones de mujeres y el liderazgo político de las firmantes, aportando a la disminución y erradicación de las barreras de participación y estigmatización.
 6. Fortalecer las garantías de seguridad y participación de la guardia indígena y cimarrona, reconociendo su rol fundamental en la protección territorial y comunitaria en las zonas afectadas por la violencia.



Punto 4.

Solución al problema de las drogas ilícitas



Colombia enfrenta una problemática compleja debido a la presencia de varias economías ilícitas, entre ellas el narcotráfico, que alimenta el conflicto armado en los territorios. Con el fin de abordar esta situación de manera estructural, este punto incluye tres pilares: 1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), 2. Prevención del Consumo y Salud Pública y 3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos. Estos pilares están diseñados para solucionar de forma estructural el problema de producción y comercialización de narcóticos, fomentando la participación de familias y comunidades desde una perspectiva de género.

Sin embargo, en la implementación de los mismos, el enfoque de género se desdibuja cuando al limitar la visión de las mujeres a roles tradicionales (elaboración de alimentos para

trabajadores de los cultivos) y no se reconoce que son dueñas de los terrenos donde se tienen los cultivos, o todo el trabajo de prevención que hacen en sus familias y comunidades para evitar el consumo de las drogas procesadas.

En mayo de 2024, Gloria Miranda Espitia asumió la dirección técnica de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI), reemplazando a Felipe Tascón Recio. A su llegada encontró 99.000 familias a las que se les ha incumplido durante 8 años la promesa de sustitución y un tránsito sostenible hacia economías lícitas. La designación de una mujer en este cargo es una noticia alentadora, puesto que se fortalece la esperanza de una mejor atención a las familias y de la posibilidad para situar en la óptica de la entidad al enfoque de género en el cumplimiento de las metas de lo que corresponde al punto 4 del Acuerdo Final de Paz.

4.1 Protocolo para la incorporación del enfoque de género en el diagnóstico, elaboración, implementación y seguimiento del PNIS, elaborado e implementado

En el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), se reporta que, en la vigencia de 2021, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) tiene entre sus prioridades la adopción e implementación del Protocolo para la incorporación del enfoque de género en el diagnóstico, elaboración, implementación y seguimiento del PNIS, siendo este el lineamiento técnico y metodológico para la atención de las familias vinculadas al programa. Informan

además, que en atención a lo consignado en el CONPES 3932 de 2018 y en cumplimiento del indicador, se consolidaron tres informes de implementación que incluyen: a) el inicio de la implementación con la adopción y estrategia de territorialización del Protocolo, b) el seguimiento territorial a las pautas establecidas en el Protocolo y, c) el balance con la apropiación territorial del Protocolo y los retos en su implementación (Departamento Nacional de Planeación s.f., 1).

Sin embargo, solo hasta 2024 se está retomando el enfoque diferencial de género del PNIS en los territorios, buscando que la materialización de las acciones afirmativas dé cuenta, no solo del acceso equitativos entre hombres y mujeres, sino también de las mujeres y sus diversidades.

Para la Instancia Especial de Mujeres del Enfoque de Género en la Paz, es importante que la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI), presente a las mujeres vinculadas al PNIS un informe sobre el estado de la territorialización del Protocolo de Género y los avances en la verificación de que las coordinaciones, tanto del nivel nacional como territorial, cuenten con personas expertas y equipos de trabajo para la incorporación del enfoque de género. Estos equipos deben apoyar la generación de capacidades en temas como participación y liderazgo femenino, autonomía económica, sistemas productivos, soberanía alimentaria, prevención y atención de Violencias Basadas en Género, entre otros. Por otro lado, sobre la intervención de los operadores del PNIS, es fundamental que se realice la transferencia metodológica sobre estos temas y la aplicación efectiva del protocolo de género del programa.

La transversalización del enfoque de género, de diversidades y antirracista en los espacios convocados en la implementación de la Política Nacional de Drogas y el Protocolo de Género del PNIS, deben transcender la mera invitación

de mujeres en sus diversidades, tal como lo señala una lideresa “*Muchos discursos dicen que van más allá de una etiqueta o que las acciones son transversales, cuando vemos que lo transversal por mucho que se mencione no es obligante*” (CNMZRC 2024).

Es evidente que en **los municipios donde la producción de coca está controlada por actores armados se presentan fuertes dinámicas de violencias, especialmente contra mujeres, jóvenes, migrantes y personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas**. Esto se refleja en el aumento de las violencias basadas en género, feminicidios, estigmatización, y explotación laboral y sexual. Por lo tanto, es importante fortalecer la institucionalidad local, departamental, regional y nacional para atender con rutas efectivas a las mujeres en zonas de implementación del PNIS como medida afirmativa, y analizar la conexión entre estas violencias y los diferentes tráficos que se asocian narcotráfico.



4.2 Porcentaje de organizaciones de mujeres participantes en los Acuerdos con las comunidades

Según informe semestral de seguimiento al avance sobre las medidas para la transversalización del enfoque de género en los planes y programas de Acuerdo de Paz 2024 (Viceministerio de las Mujeres - Ministerio de la Igualdad y la Equidad 2024), en el momento de la firma de los acuerdos colectivos en el año 2017, de un total de 106 acuerdos firmados, tan solo 5 fueron suscritos con la participación de organizaciones de mujeres, lo que representa el 4,7% de los acuerdos firmados. Estos acuerdos se localizaron en los municipios de: 1. Argelia (Cauca); 2. Medio Baudó (Chocó), 3. Medio San Juan (Chocó), así como en el 4. Acuerdo regional de Putumayo, Piamonte (Cauca), Jardines de Sucumbíos (Ipiales - Nariño), Piamonte (Cauca), y 5. Preacuerdo del departamento de Putumayo. Respecto a la suscripción de acuerdos individuales de sustitución, la participación de las mujeres titulares representó, a julio de 2021, el 36,1% de las familias vinculadas como cultivadoras, no cultivadoras y recolectoras.

Ante este compromiso, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” señala textualmente que “el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícitos PNIS- será cumplido de acuerdo con los objetivos fijados en el Acuerdo Final de Paz, de manera concertada y descentralizada. Los beneficiarios podrán renegociar la operación de

proyectos productivos de ciclo corto y de ciclo largo, por una sola vez y de forma concertada con el Gobierno nacional, teniendo en cuenta los beneficios que ya les fueron otorgados en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) “ (Presidencia de la República de Colombia 2023).

La Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) ha avanzado en la renegociación de proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo por una sola vez, con la participación de las mujeres y de forma concertada. Esta Dirección “estima que atenderá a 26.869 mujeres con un recurso por Mano de Obra de \$80.580.000.000 y en compra de activos productivos \$ 134.300.000.000, considerándose a su vez como un proceso de diálogo social en donde el aparato institucional de la DSCI recogería las propuestas de las comunidades desde una mirada alternativa de intervención flexible, diseñada para configurar esquemas de generación de ingresos sostenibles y la transformación productiva de las zonas que vinculan familias PNIS, a través de la implementación de proyectos productivos familiares. Lo anterior, implicó un proceso de revisión de cuáles serían las apuestas centrales en materia de Mujer y Género que debían ser contempladas en la implementación de proyectos productivos, entre las cuales se priorizó promover la articulación local y regional con el sector privado, entida-

des del Gobierno Nacional y de la Sociedad Civil como las secretarías de la mujer y género, colectivos de mujeres y las redes de mujeres municipales y departamentales, con el fin de fomentar la sostenibilidad de los proyectos productivos, acorde a la agenda institucional existente en sus territorios" (Viceministerio de las Mujeres - Ministerio de la Igualdad y la Equidad 2024, 100).

Teniendo en cuenta lo anterior, el proceso de renegociación permitiría una incorporación efectiva del enfoque de género en el PNIS, aprovechando las lecciones aprendidas para evitar la repetición de intentos fallidos. En particular, es esencial **superar la participación limitada y sesgada de las mujeres en los procesos de renegociación**, quienes, en muchas ocasiones, han tenido una participación consul-

tiva pero no vinculante, quedando subordinadas a estructuras familiares patriarcales que limitan su voz. Asimismo, se requiere destinar **esfuerzos financieros que consideren las realidades específicas de las mujeres en zonas con cultivos de uso ilícito**, evitando una visión instrumental sobre el trabajo de las mujeres, su vinculación a los proyectos productivos y las labores cuidado. Además, resulta fundamental **promover diálogos sociales que generen una mirada flexible a la intervención en las zonas con cultivos de uso ilícito**, asegurando que las necesidades y los intereses particulares de las mujeres sean atendidos. Dado que muchas de ellas enfrentan barreras como la inexperiencia y el analfabetismo financiero, es importante fortalecer su participación activa y autonomía en el proceso de sustitución de cultivos.

4.3 Informes de seguimiento, de acceso público, que reporten el avance de la incorporación del enfoque de género en los PNIS, elaborados

El informe sobre el análisis del enfoque diferencial de género en el programa PNIS fue presentado en 2020, a partir del informe de monitoreo realizado por UNODC. Este informe reportó una participación del 52,9% de hombres y del 47,1% de mujeres entre las personas beneficiarias del PNIS (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito- UNODC-2020). Consolidado en 2021, el informe incluyó el avance de la incorporación del enfoque de género en los componentes del PNIS y la caracterización de las familias, con énfasis en sus rasgos

sociales, económicos, la relación con la tenencia y uso de la tierra, la economía familiar y las prácticas de manejo y cuidado del medio ambiente (Viceministerio de las Mujeres - Ministerio de la Igualdad y la Equidad 2024).

El informe mencionado reporta grandes brechas de desigualdad en generación de ingresos y autonomía económica para las mujeres. Por lo tanto, es esencial retomar el ejercicio para verificar el impacto del Programa PNIS en clave de cierre de brechas, y la transformación



de las normas sociales y culturales de género en los territorios. En este sentido, el informe requiere una actualización para verificar si estas brechas han disminuido con la intervención el gobierno nacional mediante la renegociación del PNIS y la implementación de la Política Nacional de Drogas 2023-2033.

Por su parte, el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) informa que, a través de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, el Gobierno colombiano facultó a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos para iniciar el proceso de renegociación del PNIS, asegurando la transversalización del enfoque de mujer y género. Esto facilitaría el desarrollo de acciones afirmativas. Además, el SIIPo reporta avances en

la consolidación de guías metodológicas para la implementación de los espacios denominados “Ganancias colectivas de la inclusión del enfoque de género y la participación de las mujeres en los procesos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito” y en la realización de talleres de “Prevención y acciones de reforzamiento de seguridad dirigido a liderazgos en procesos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito”.

Es importante que desde la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) se presente un balance sobre las estrategias de incorporación del enfoque de género y la participación de las mujeres y sus diversidades en el proceso de renegociación, así como sus impactos en las brechas de desigualdad.

4.4 Porcentaje de municipios priorizados con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales, con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres

En 2023, la Unidad de Servicio Público de Empleo, en zonas rurales donde se implementa el PNIS, reportó la prestación de los servicios de gestión y colocación de empleo en los municipios de San Miguel (Putumayo) y Cantagallo (Bolívar). A través de brigadas y unidades móviles de la red de prestadores del Servicio Público de Empleo (SPE), se logró ampliar los servicios de gestión y colocación de empleo para las mujeres residentes en municipios PNIS

(Viceministerio de las Mujeres - Ministerio de la Igualdad y la Equidad 2024).

En cuanto a la generación de autonomía económica para las mujeres, este indicador es relevante para las garantías laborales; sin embargo, la cobertura del servicio de gestión y colocación de empleos para las recolectoras que ofrece la Unidad de Servicio Público de Empleo en los municipios donde se implementa



el PNIS sigue siendo muy baja, lo cual limita su impacto frente a la magnitud de la situación. En este sentido, se requiere ampliar la cobertura con información desagregada sobre mujeres y personas LGBTIQ+ que han accedido a la oferta de empleo en condiciones de dignidad, además de promover estrategias para una expansión focalizada de esta oferta.

Dado el reciente incremento de la producción de hoja de coca en un 10% y de cocaína en un 53%, según el reciente informe de monito-

reo presentado por UNODC (Naciones Unidas Oficina Contra la Droga y el Delito 2024), se evidencia una crisis cocalera y humanitaria por el recrudecimiento del conflicto. Por lo tanto, la implementación de brigadas y unidades móviles de la red de prestadores del SPE debe ampliar la cobertura a los 33 municipios donde se implementa el PNIS. Con mayores oportunidades laborales para mujeres y jóvenes, se contribuiría a reducir el reclutamiento forzado y a mejorar la seguridad de las mujeres en los territorios.

4.5 Porcentaje de recolectores y recolectoras asentados y no asentados, vinculados a programas de empleo rural temporal

En el SIIPO, este indicador solo reporta acciones hasta el 2021, señalando que 2.094 recolectoras (48% de mujeres elegibles) fueron atendidas por el PNIS mediante el Plan de Atención, a través de las vinculaciones de empleo temporal. Asimismo, se informa que la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) implementó

el proyecto “Negocios inclusivos con enfoque de género, dirigidos a 600 mujeres recolectoras y sus familias vinculadas al PNIS” financiado con el Fondo Multidonorante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz, con el objetivo de fortalecer su autonomía económica.

D.G.5 Avance cuantitativo vs. metas –período acumulado 2018-2020.

Periodo	Meta	Avance cuantitativo	Porcentaje de avance
2018	5%	11%	220%
2019	15%	37%	246%
2020	20%	36%	180%

Fuente: Informe semestral de seguimiento al avance sobre las medidas para la transversalización del enfoque de género en planes y programas del Acuerdo de Paz: Balance de los 54 indicadores de género del Plan Marco de Implementación. Viceministerio de las Mujeres- Ministerio de la Igualdad y Equidad. Abril 2024.



En relación con el balance presentado por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad, se evidencia un cumplimiento en las vigencias 2018 a 2020 y otras acciones reportadas en el SIIPO correspondientes al año 2021.

Por otro lado, según un comunicado de prensa de la Junta de Direccionamiento Estratégico del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos², del 30 de Agosto de 2024, el Gobierno de la República de Colombia, representado por la Oficina del Consejero Comisionado para la Paz junto a los ministerios de Justicia y del Derecho, Ambiente y Desarrollo Sostenible y Defensa Nacional y la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, en concordación con cuatro representantes de las ex Farc-EP, acordaron una ruta de implementación

del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Esta ruta propone que 16.855 recolectores y recolectoras sean atendidos a través de ofertas laborales asociadas a la transformación agropecuaria (Ministerio de Defensa 2024).

Dado lo anterior, se espera que la nueva ruta contemple la generación de alternativas de empleabilidad para la población recolectora, con especial énfasis en las mujeres, en las zonas donde hay presencia de cultivos de uso ilícito y en respuesta al contexto actual de la crisis cocalera en los territorios. El acceso a oportunidades laborales para mujeres recolectoras con jefatura de hogar es una pieza fundamental para generar seguridad alimentaria.

4.6 Número de estrategias para disminuir el estigma y la discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas con enfoque de género, incluyendo población LGBTIQ+

Desde una valoración cuantitativa, este indicador muestra avances a nivel general. Según el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), la meta para 2023 consistía en realizar 32 estrategias, de las cuales se reporta la realización de 30 en 13 entida-

des territoriales, alcanzando un cumplimiento superior al 93%. No obstante, para disminuir la estigmatización y discriminación hacia personas que consumen sustancias psicoactivas, con enfoque de género e incluyendo a la población LGBTIQ+, sería importante que las 32 estrate-

² La Junta de Direccionamiento Estratégico del PNIS, creada a través del Decreto 362 de 2018, es una instancia creada por el Acuerdo de Paz que está conformada por cuatro (4) delegados del Gobierno Nacional y cuatro (4) delegados de las ex FARC-EP, bajo la secretaría técnica de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Su propósito es servir como escenario de diálogo, orientación, evaluación y monitoreo del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos.

gias proyectadas cada año correspondieran a cada entidad territorial departamental puesto que de los 32 departamentos solo el 41% estaría implementando estas estrategias. Además, es necesario que el Ministerio de Salud y Protección Social presente un balance sobre la integración de estas metas en los planes de desarrollo recientemente aprobados e implemente estrategias de articulación institucional para la prevención, atención y sensibilización para personas LGBTIQ+ consumidoras, concertadas en mesas de trabajo con los liderazgos sociales y políticos en cabeza de personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas.

La estigmatización y explotación en los territorios PNIS persiste, y la búsqueda de oportunidades laborales para reducir las brechas económicas de las mujeres y sus familias las lleva a trabajar en contextos de explotación laboral y sexual, enfrentando violencias que incluso han

derivado en feminicidios. En cuanto a garantizar el acceso a programas de rehabilitación para personas consumidoras con asistencia calificada, no se dispone de datos que evidencien avances en esta área. De hecho, según algunas fuentes extraoficiales, la población consumidora continúa siendo estigmatizada, discriminada y marginada al punto de haber sido despectivamente referida como “desechables” en ciertos contextos.

Es fundamental sensibilizar a la comunidad e instituciones para prevenir la estigmatización hacia las personas consumidoras, reto que este gobierno debe asumir. Es crucial mejorar la atención brindada por las entidades competentes, así como la sensibilización de los y las funcionarias para que otorguen un trato digno y respetuoso, especialmente para las poblaciones más vulnerables, como personas consumidoras en situación de calle, mujeres, población carcelaria, entre otras.

4.7 Lineamientos de tratamiento con enfoque de género, incluyendo población LGBTI, dentro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, que permitan disminuir las brechas de acceso al sistema de salud, elaborados

En el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), este indicador se encuentra en proceso de construcción. Para el 2023, el Ministerio de Salud y Protección Social avanzó en la construcción del documento “Lineamientos para la formulación y ejecución de proyectos territoriales dirigidos al desarrollo de acciones,

en el abordaje integral del consumo de sustancias psicoactivas a través de la implementación de los CAMAD”. Su objetivo general es orientar la implementación de acciones de promoción de la salud mental, la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, la gestión para la atención integral e inclusión social, la reducción



de riesgos y daños, y la gestión de articulación para la respuesta complementaria en servicios sociales, que se desarrollan a través de la estrategia CAMAD en grupos poblacionales con mayor riesgo de consumo de sustancias en el territorio colombiano; esto desde el enfoque de la estrategia de Atención Primaria en Salud, las intervenciones individuales, colectivas, y la gestión comunitaria en el marco de las Redes Integrales e Integradas Territoriales de Salud. Este lineamiento contribuirá a estructurar la estrategia CAMAD, enfocada en instituciones de salud en áreas de alta prevalencia de uso de sustancias, como estrategia de reducción de riesgos y daños. Se espera que dentro de las acciones se incorporen los enfoques diferencia-

les, incluyendo el enfoque de género (Viceministerio de las Mujeres - Ministerio de la Igualdad y la Equidad 2024).

Para 2024, el SI IPO reporta que está en proceso de revisión y análisis de evidencia científica en la línea de tratamiento con enfoque diferencial de género para mujeres. Dicho análisis permitirá desarrollar recomendaciones para los procedimientos de tamizaje, intervención breve, referencia, valoración integral, evaluación para ubicación de niveles de atención, recomendaciones psicosociales y psicofarmacológicas para adolescentes y adultos con Trastorno por Uso de Sustancias (Departamento Nacional de Planeación s.f.).

4.8 Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia con datos desagregados por género, elaborado

El Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas - Colombia 2019, presentado en 2020, reveló cifras alarmantes sobre el consumo de estas sustancias. El Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) adscrito al Ministerio de Justicia, fue creado para integrar información procedente de los sectores competentes en la implementación de acciones relacionadas con el problema de las drogas, facilitando así la formulación y ajuste de políticas, planes y estrategias.

En 2023, el Ministerio de Justicia y del Derecho realizó el Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en población universita-

ria. Este informe mostró que el 32,3% de los universitarios manifestaron haber consumido marihuana alguna vez en su vida, con una prevalencia más alta en hombres (34,9%) que en mujeres (29,8%). El uso reciente fue del 26,7% de los universitarios, mientras que el uso actual se reportó en el 12,4% de los estudiantes, con valores superiores en los hombres en relación con las mujeres. Además, el 18,6% de quienes nunca habían consumido marihuana lo hicieron en el último año y el 7,32% en el último mes. En cuanto a la cocaína, el mismo informe menciona, textualmente, que "el 7,9% de los universitarios ha consumido cocaína alguna vez en su vida, siendo este porcentaje cerca de tres



veces mayor en los hombres (12,1%) en comparación con las mujeres (4,1%). El uso reciente fue referido por el 3% de los universitarios, mientras que el consumo actual se reportó en el 1,3% de los estudiantes. Por otra parte, de los universitarios que nunca habían consumido cocaína en su vida, el 2% la probó en el último año y el 0,7% en el último mes" (Ministerio de Justicia y del Derecho – Observatorio de Drogas de Colombia, Ministerio de Educación Nacional (2023). 2023).

Si bien el indicador consistía en la presentación de un informe sobre consumo de sustancias psicoactivas, compromiso ya cumplido, es necesario que estos informes se realicen anualmente para evaluar el impacto de las estrategias de prevención en el nivel de consumo de las mujeres y de las personas con diversidad sexual y étnica, no solamente en entornos universitarios y escolares, sino en la sociedad en general, y con ello orientar estrategias más adecuadas para disminuir el consumo de SPA.

4.9 Porcentaje de personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas

Según lo reportado por el Ministerio de Salud y Protección Social con información exportada del Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO) al Sistema Integra-

do de Información para el Posconflicto (SIPO) se puede constatar información hasta la vigencia 2022:

Personas consumidoras SPA atendidas

Vigencia	Personas atendidas	Mujeres atendidas	% de mujeres atendidas
2020	61.187	17.848	29%
2021	50.295	11.696	23%
2022	70.974	17.932	25%

Fuente: Elaboración propia a partir de las evidencias reportadas en el SIPO a octubre 2024

El gobierno colombiano ha adoptado cajas de herramientas y guías para el abordaje integral del uso de sustancias psicoactivas, que abarca prevención, tamizaje y evaluación, reducción de riesgos y daños, y tratamiento e intervención, incluyendo el apoyo a la población migrante, con un enfoque en salud mental y apoyo psico-

social. Sin embargo, al analizar la información disponible en la anterior tabla, se observa un rezago en el año 2021. Los datos suministrados solo están desagregados por sexo (hombres y mujeres), de manera que se requiere adoptar un sistema de información que permita una desagregación detallada de la población con-



sumidora de SPA atendida, incluyendo diversidad sexual, étnica y campesina.

Por otro lado, este indicador tenía como fecha de cierre 2022; sin embargo, es importante continuar reportando esta información debido al alto consumo de sustancia psicoactivas en Colombia, tal como lo evidencian los informes de consumo en el ámbito educativo, un aspecto que se encuentra en el marco de la Política Nacional de Drogas 2023-2033 “Sembrando vida desterramos el narcotráfico”.

Esta política pública reconoce que la respuesta institucional es insuficiente frente a la problemática del consumo de sustancias psicoactivas en Colombia. Actualmente, el país cuenta con 371 centros/servicios habilitados para la atención, de los cuales el 55% están localizados en cuatro departamentos y Bogotá. Además, solo 115 municipios cuentan con proveedores de servicios, lo cual amplía la brecha en la oferta. Para la vigencia 2022, se observó que aproximada-

mente ocho de cada diez personas que necesitan atención especializada no acceden a estos servicios. En promedio, cerca del 69 % de las PID pertenecen al régimen subsidiado y el 16 % no cuenta con aseguramiento en salud (Presidencia de la República de Colombia -Ministerio de Justicia y del Derecho 2023).

Desde una visión territorial, el impacto del consumo de SPA en las mujeres y en la sociedad en general afecta tanto la salud física como emocional, al ver hijos e hijas, familiares y parejas inmersos en el consumo, lo que trae cambios negativos en sus vidas. Esta situación también agrava las violencias basadas en género (VBG) y aumenta la discriminación hacia la población LGBTIQ+, en una sociedad que ha aprendido a juzgar y/o castigar a sus miembros en lugar de buscar soluciones colectivas. Esto evidencia la necesidad de un tratamiento integral y diferenciado que aborde tanto el consumo como sus consecuencias, tales como la criminalidad y la proliferación de redes de microtráfico.

4.10 Línea de investigación sobre género en la cadena del narcotráfico en el Observatorio de Drogas de Colombia, diseñada e implementada

Con respecto a este indicador, el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SII-

PO) reporta que se han elaborado los siguientes documentos:



Vigencia	Documentos elaborados
2018	Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con drogas – Las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas”
2020	Marco metodológico y alcance del estudio “Valoración del impacto social de la privación de la libertad a mujeres por delitos de drogas, y diseño de recomendaciones de política pública”
2023	Capítulo “La Política de Drogas desde la perspectiva de las Mujeres”, que hace parte de la Política Nacional de Drogas 2023-2033 “Sembrando Vida Desterramos el Narcotráfico”

Fuente: Elaboración propia a partir de la información histórica del indicador recogida en el SI IPO

La política pública de drogas incorpora un enfoque de género que reconoce *los factores de riesgo e impactos específicos sobre las mujeres, los hombres y otras identidades de género*. (Ministro de Justicia y del Derecho 2023). Además, presenta información desagregada por sexo en variables como consumo, problemas asociados al consumo, e impacto en salud física

y mental debido al consumo de SPA, incluyendo en este último a población transgénero. También aborda la participación en jornadas de trabajo en los espacios territoriales, situaciones diferenciales de riesgo, y el impacto diferenciado en mujeres privadas de la libertad por causa del narcotráfico, entre otros aspectos.

4.11 Porcentaje de mujeres responsables de recibir el pago a las familias

Este indicador refleja la participación de las mujeres como titulares responsables de recibir el apoyo financiero del Gobierno Nacional para el componente de asistencia alimentaria en el marco del PNIS. Este apoyo es crucial para la sostenibilidad de los procesos de sustitución de cultivos ilícitos. Al 31 de julio de 2024, el 36,2% de personas vinculadas elegibles al Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito son mujeres titulares.

Según el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto –SI IPO-, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos ha venido cumpliendo con el pago a las familias de titularidad mujeres, de la siguiente manera:



Año	Meta %	Avance cuantitativo %	Porcentaje de avance %
2018	40	43.71	109.28
2019	85	88	103.53
2020	100	91	91.00
2021	100	100	100.00

Fuente: Sistema Integrado de Información para el Posconflicto, consultado el 26 de octubre de 2024

Según estos datos, el 100% de las familias con titularidad de mujeres ha recibido al menos un pago correspondiente al componente de asistencia alimentaria.

Sin embargo, una publicación de la Fundación Ideas para la Paz en septiembre de 2024 destaca que solo el 1,5% (3) de las familias ha recibido la totalidad del Plan de Atención Inmediata (PAI). En dicha publicación, la Dirección de Sustitución informa que el 93% de las familias recibieron los pagos, distribuidos de la siguiente manera:

75% en proyectos de seguridad alimentaria, 7% en proyectos de ciclo corto y 11% en proyectos de ciclo largo. Adicionalmente, se reporta que el 88% de las familias recibieron asistencia técnica (Fundación Ideas para la paz 2024).

Por otro lado, en el proceso de renegociación a través de la estrategia Hambre Cero se están generando los pagos pendientes que el Estado colombiano tiene con las familias vinculadas al PNIS, incluyendo aquellas con mujeres como titulares.

4.12 Porcentaje de proyectos productivos estructurados con visión a largo plazo con participación de las mujeres

Este indicador muestra un rezago desde su inicio en 2019. Según el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), al 31 de diciembre de 2022, el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos registraba un acumulado de 1.986 familias en proyectos productivos de ciclo largo, con la participación de 689 mujeres titulares y 1.297 hombres titulares. En términos de la fórmula del indicador, este avance representa solo el 2.6% del total de mujeres

elegibles para recibir el componente (26.574) (Departamento Nacional de Planeación s.f.).

Como se ha mencionado en apartados de este informe, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI), en el marco de la política del Gobierno del cambio, de cumplir con las familias vinculadas al PNIS, ha llevado a cabo un proceso de renegociación, enfocándose especialmente en los proyectos productivos de largo plazo con la



participación y concertación de las mujeres. Según el “Informe semestral de seguimiento al avance sobre las medidas para la transversalización del enfoque de género en los planes y programas de Acuerdo de Paz 2024”, este proceso de renegociación prevé la atención a 26.869 mujeres, con un costo estimado de \$ 80.580.000.000 para mano de obra y \$ 134.300.000.000 para la compra de activos productivos.

A través de los diálogos sociales, se han identificado las apuestas más relevantes para las mujeres y personas LGBTIQ+ en la implementación de proyectos productivos. Esto requiere un fuerte alistamiento articulador de las entidades a nivel local, departamental, regional y nacional, para dotar de sustento, soporte técnico y recursos financieros a las propuestas. Además, se llevaron a cabo jornadas en 56

municipios para la concertación de proyectos de ciclo largo bajo la estrategia Hambre Cero del componente Asistencia Alimentaria Fase II. La DSCI también avanzó en el pago a 25.998 mujeres cultivadoras y no cultivadoras, con una inversión de 51 mil 996 millones de pesos.

Esta fase del programa es de vital importancia para contribuir a la autonomía económica, por lo tanto, requiere el fortalecimiento de proyectos productivos con impacto en la generación de ingresos y acceso a mercado locales, regionales, nacionales e internacionales, a través de procesos asociativos y economías solidarias, que reconozcan su vocación productiva y potencialidades, como por ejemplo proyectos artesanales, industriales o de transformación productiva, servicios, entre otros, que contribuyan a mejorar la calidad de vida.

4.13 Porcentaje de instancias de planeación, seguimiento y coordinación del PNIS con participación de las mujeres

Según el Sistema Integrado de Información Para el Posconflicto (SIIPO), se destacó la participación del 100% de mujeres lideresas en las ocho sesiones realizadas en cinco departamentos y ocho municipios durante el primer trimestre de 2024.

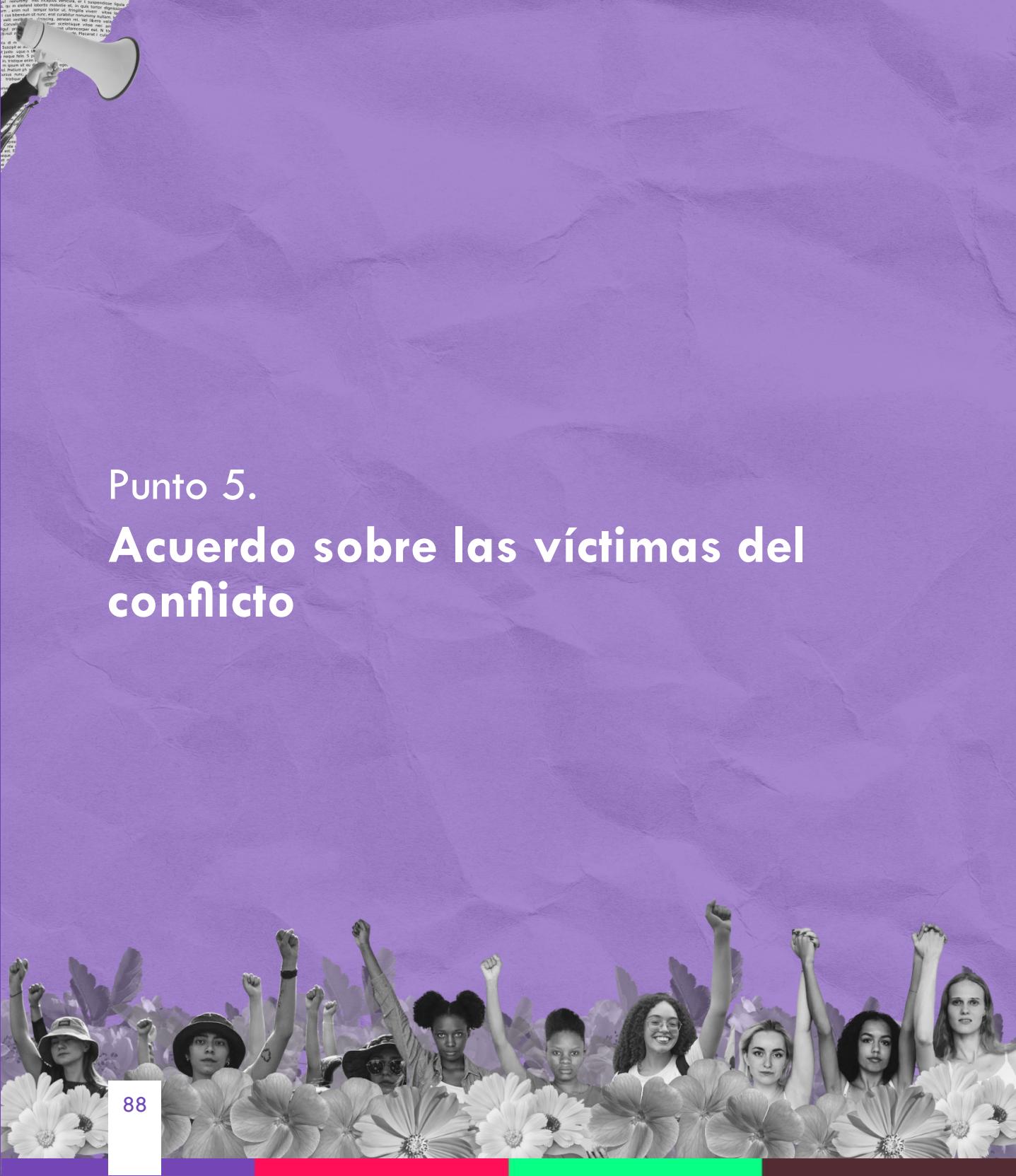
En el marco de la estrategia “Mujeres seguras, Paz asegurada” adoptada por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, se han promovido espacios de participación de manera segura, a través de la implementación de la Circular administrativa No.004. Esta circular exige que cada oficina territorial identifique riesgos diferencia-

les, verifique la participación de las mujeres y sus diversidades en estos espacios, y sistematice las propuestas y compromisos planteados por las participantes.

Lo anterior ha implicado que la DSCI esté construyendo temáticas y metodologías que den cuenta de la importancia de crear compromisos sociales y comunitarios que promuevan la redistribución de cargas de cuidado, posibilitando tiempo para que las mujeres se vinculen a los espacios de decisión y representen sus intereses colectivos (Departamento Nacional de Planeación s.f.).

Recomendaciones

1. Fortalecer las capacidades de los y las funcionarias del PNIS y de la DSCI, y los lineamientos metodológicos de intervención del programa, de modo que, desde el enfoque de género, permitan identificar brechas de desigualdad y reconocer las diversidades de las mujeres
2. Implementar el enfoque de género en los servicios de los hogares comunitarios e infantiles del ICBF mediante la adaptación del modelo a las necesidades de las participantes en el Programa. En particular, adaptar horarios y servicios prestados, ofrecer incentivos a personas cuidadoras en las zonas PNIS para fortalecer sus condiciones de autonomía económica e incluir el servicio de acompañamiento psicoemocional para las familias y las niñas y niños vinculados a los procesos.
3. En los territorios PNIS, las mujeres denuncian que los operadores del programa desconocieron a las mujeres y no les entregaron directamente los recursos, sino a través de terceras personas; por lo tanto, esta situación debe subsanarse en el proceso de renegociación, aplicando procedimientos de verificación para evitar que se repita.
4. Fortalecer la asistencia técnica para la producción agropecuaria de impacto económico, reconociendo las necesidades y experticias de las mujeres para potenciar sus capacidades técnicas — productivas, comerciales, administrativas y financieras, hasta que sus proyectos sean sostenibles y permitan mejorar la calidad de vida de las mujeres, su familia y su entorno.
5. Generar capacidades y brindar herramientas a las mujeres lideresas que hacen parte de los espacios de participación del PNIS para que hagan el respectivo control y veeduría, así como denuncias por las irregularidades que se puedan presentar, como sobrecostos, animales enfermos o maquinaria en mal estado sin garantías, entre otros aspectos.
6. Promover la economía popular y la alianza público-popular a través de la contratación de proveedores locales seleccionados por las comunidades y habilitados por la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, con la participación de las familias beneficiarias en la elección de sus proveedores.
7. Establecer mecanismos dentro de los programas para la visibilidad, el reconocimiento y el apoyo a las iniciativas promovidas por mujeres indígenas y negras en conservación ambiental y economías propias, lideradas o apoyadas por familias cocaleras.



Punto 5.

Acuerdo sobre las víctimas del conflicto



Desde el inicio del Gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez, los compromisos con el movimiento social, especialmente el movimiento de víctimas, han promovido la participación en los procesos de diálogo y negociación, procurando que sus voces sean escuchadas y que sus experiencias sean consideradas en la formulación de políticas; se ha puesto en discurso la necesidad de garantizar la reparación y también los persistentes desafíos para lograr la atención a las víctimas, buscando alternativas para subsanar las dificultades presupuestales y de articulación entre la sociedad civil y quienes ahora representan al gobierno nacional.

En este apartado, se analizan, avances y retos del “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, las acciones encaminadas a fortalecer la atención y reparación integral de las víctimas, el impulso a la promoción del respeto por los derechos humanos y los aspectos relacionados con la rehabilitación psicosocial desde la perspectiva de género, durante el periodo comprendido entre noviembre de 2023 y octubre de 2024. Dicho análisis se realiza a partir de datos oficiales, informes institucionales y de plataformas de derechos humanos que hacen seguimiento al Acuerdo Final de Paz.

A la fecha de cierre de la recolección de información, la Instancia no recibió respuesta de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas ni del Ministerio de Salud y Protección Social, lo que es señal de

la poca disposición que tienen ambas entidades con establecer un diálogo con esta Instancia.

El hito más significativo para entender cómo avanza el “Acuerdo sobre las víctimas del conflicto” son las modificaciones a la Ley 1448 de 2011. La entrada en vigor de la Ley 2343 de 2023, cuya modificación de los artículos 61 y 155 de la Ley 1448 de 2011, amplía los términos para que el Ministerio Público reciba declaraciones de hechos victimizantes, “*las personas que se consideran víctimas del conflicto armado tienen más tiempo para declarar su caso. (...) la 2343 de 2023, amplió hasta tres años el plazo para que quienes se consideren víctimas presenten su declaración. Además, para los hechos que ocurrieron hace más de tres años y que nunca, por cualquier motivo, fueron declarados, pueden hacerlo hasta el 29 de diciembre de 2024 (...) para quienes no fueron incluidos en el Registro Único de Víctimas - RUV por haber declarado por fuera de tiempo, es decir, por extemporaneidad, no necesitan hacerlo de nuevo. La Unidad para las Víctimas revisará cada caso e informará la decisión*” (Yurupari Estéreo, 2024).

Más allá de la ampliación de términos, se identifican varios elementos y desafíos que persisten para lograr la reparación y atención integral a las víctimas del conflicto armado. Inicialmente, sobre la difusión del contenido de la Ley, en territorios como Norte de Santander, Arauca y Córdoba, los procesos de difusión de la ampliación han sido escasos, además de los riesgos de seguridad y señalamiento, en entrevista

con El Cuarto Mosquetero, una líder reafirma que “(...) declarar puede traer afectaciones a las víctimas. Para nadie es un secreto que todavía hay riesgo. Hay cosas que uno no puede estar diciendo para cuidarse y protegerse” (Zapata, 2024).

El Congreso aprobó una segunda reforma a la Ley 1448 de 2011, que parece incorporar parte de la agenda impulsada por el movimiento social, la Ley 2421 de 2024 plantea, por ejemplo, la creación de una comisión de financiamiento, que busca evidenciar las alternativas para generar fuentes de financiación y la escogencia del mecanismo de indemnización (Araque, 2024), creando la figura de “acuerdos restauradores y reparadores”, como alternativas a la indemnización administrativa.

Por otro lado, la Ley establece la creación de una ruta para la articulación entre el Registro Único de Víctimas y los procesos de acreditación de víctimas directas e indirectas ante la Jurisdicción Especial para la Paz o la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, que deberá socializarse entre marzo y abril de 2025. Así mismo, promueve el mejoramiento de la atención en salud mental para personas víctimas, el acceso a la educación superior, el reconocimiento del campesinado, del confinamiento como hecho victimizante y otorga salvaguardas financieras para proteger los recursos de indemnización de las infancias y las juventudes.

Pese a estos ajustes de la Ley, siguen quedando por fuera históricas reclamaciones del movimiento de víctimas de crímenes de Estado por la imposibilidad de reconocer como víctimas a las madres y familiares de víctimas de ejecuciones extrajudiciales o desapariciones forzadas, las reformas no plantean claridades sobre los mecanismos de reparación individual o colectiva, no prioriza en la ruta de reparación a las mujeres rurales dispersas, ni reconoce como víctimas a las mujeres reclutadas y que fueron esclavizadas sexualmente al interior de las filas de los grupos armados.

Entonces, aunque representan avances para lograr la atención y reparación de las víctimas justa y digna, recogiendo algunas de las medidas de género, aún hay elementos que deben subsanarse para no afectar el derecho de las mujeres en su diversidad a recibir una reparación adecuada, justa y proporcional a la gravedad de los hechos sufridos en el marco del conflicto armado.



5.1. Implementación del enfoque de género en el acuerdo sobre las víctimas del conflicto

Adicional a los indicadores iniciales del PMI, el punto 5 incluye medidas de género que pueden dar cuenta principalmente del avance de la implementación de este enfoque en el Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

En primera instancia el Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones de la Comisión de la Verdad reglamentado a través de la Resolución No. 019 de 2022 y que eligió representantes de las mujeres y los sectores sociales LGBTQ+ a través del Acuerdo 004 de 2022, garantizando la paridad, a la fecha a entregado su segundo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la CEV.

Wilson Castañeda, representante de los sectores sociales LGBTQ+, fue nombrado en octubre de 2024 como presidente del Comité de Seguimiento y Monitoreo a las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, en una rotación de un año, para impulsar (...) la territorialización de estas recomendaciones a través de un diálogo abierto con los gobiernos seccionales y los nodos de la Red Aliada en las diferentes regiones del país (Caribe Afirmativo, 2024).

El trabajo del Comité ha hecho evidente su voluntad por incluir los enfoques territoriales, diferenciales, de género y derechos de las mujeres. Como da cuenta su informe, las estrategias

que han utilizado para este fin han sido variadas. Se han realizado esfuerzos para asegurar que las recomendaciones se implementen considerando las particularidades de diferentes regiones o grupos poblacionales, sobre todo las mujeres y personas LGBTQ+, comunidades indígenas, afrocolombianas, raizales, palenqueras, rom y otros grupos históricamente excluidos de la acción política.

Para lograr un enfoque territorial, a través de metodologías participativas con las comunidades, que permitan posicionar en el diseño de las acciones las necesidades y agendas locales de su población, priorizando regiones específicas de alta incidencia de violencias y precarización de la vida de las comunidades étnicas como la región pacífico, caribe, norte del cauca, bajo cauca, Putumayo y Chocó.

El enfoque diferencial se refleja en varios elementos como el desarrollo de metodologías que consideran las particularidades de diferentes grupos poblacionales, como mujeres, personas LGBTQ+, comunidades indígenas y afrocolombianas, y otros grupos vulnerables. Esto incluye la recopilación de datos desagregados que permiten entender mejor las necesidades y experiencias de cada grupo y la implementación de protocolos que abordan las violencias basadas en género y otras formas de discriminación. Las capacitaciones para los miembros del Co-

mité y otros actores involucrados en la implementación de las recomendaciones, con el fin de sensibilizarlos sobre la importancia de los enfoques diferenciales, la atención a las particularidades de cada grupo, los mecanismos de evaluación que permiten revisar y los ajustes a las estrategias implementadas, asegurando que se mantenga el enfoque diferencial a lo largo del proceso.

Por último, pero en sintonía con los enfoques anteriores, el enfoque de género está vinculado desde el inicio, con la inclusión de las mujeres y personas con orientaciones sexuales diversas en los escenarios de representación y toma de decisiones. Se han desarrollado planes de acción que abordan las necesidades específicas de las mujeres afectadas por el conflicto, incluyendo estrategias para la búsqueda de personas desaparecidas y la atención a las víctimas de violencia de género y contra las mujeres. Se han establecido mecanismos para monitorear y evaluar la implementación de las recomendaciones relacionadas con la violencia de género, asegurando que se tomen medidas efectivas para prevenir y responder a estas violencias. El Comité ha trabajado en colaboración con organizaciones de mujeres y grupos feministas, lo que ha permitido un diálogo continuo y la incorporación de sus perspectivas en el proceso de implementación.

Por lo anterior, es fundamental que el Comité continúe su labor para asegurar que las recomendaciones orientadas a reconocer las diná-

micas de género en el conflicto puedan implementarse. Las recomendaciones derivadas de este trabajo favorecen el análisis para futuras investigaciones sobre las VBG en el contexto del conflicto armado, fortaleciendo la justicia propia de pueblos indígenas y adoptando estrategias con enfoques feministas e interseccionales que respondan a las necesidades de mujeres y personas LGBTIQ+. Además, lo anterior, permite la incorporación de enfoques diferenciales en la búsqueda de personas desaparecidas, y el fortalecimiento de capacidades institucionales que son clave para brindar una atención integral y sin discriminación a las víctimas.

La Jurisdicción Especial para la Paz – JEP avanza en su mandato y el movimiento de mujeres, continúa imorientada la vinculación de su agenda en el sistema de justicia transicional. Hasta la fecha se confirman algunas acciones orientadas a la transversalización del enfoque de género en todos los macrocasos y al interior de la entidad a través de su política interna de género, que fue abordada en el informe anterior.

Para este informe, el análisis se enfoca en el Macrocaso 11 “violencia basada en género, violencia sexual, violencia reproductiva, y otros crímenes cometidos por prejuicio basados en la orientación sexual, la expresión y/o identidad de género diversa en el marco del conflicto armado colombiano”.



El Macrocaso 11 hace parte de la respuesta a la impunidad en el sistema judicial sobre los hechos de violencia sexual y el repertorio de violencias basadas en género, en él se reconocen avances significativos en la implementación del enfoque de género, como la inclusión de la población LGBTIQ+; sin embargo, existen dudas sobre el avance sustantivo del macrocaso y la adaptación de los protocolos de implementación de enfoque de género en el resto de investigaciones y procesos de juzgamiento de violencia contra las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas, en el marco del conflicto armado.

La JEP ha generado una gran expectativa frente a la transformación de las formas de litigio sobre violencias basadas en género en Colombia lo que sin duda genera un precedente.

En escenarios de diálogo político con la Instancia Especial de Mujeres, la JEP ha socializado sus mecanismos de acreditación de víctimas, que parten de los criterios de competencia de la entidad, de acompañamiento y asesoría en articulación con organizaciones de la sociedad civil y de funcionamiento del Macrocaso 11. Este macrocaso se articula con procesos de juzgamiento en otros macrocasos y con el agrupamiento en tres sub-casos (1) Violencias cometidas por las FARC-EP contra la población civil, 2) Violencias cometidas por miembros de la fuerza pública contra la población civil

y 3) Violencias basadas en género cometidas intrafilas), posibilita imputaciones conjuntas ampliando la posibilidad de conocer sobre las violencias contra las mujeres cometidas en el marco extenso del conflicto armado.

De manera paralela, el Sistema Restaurativo de la Jurisdicción avanza, con el objetivo de generar una articulación entre las entidades del Estado, para garantizar que las acciones que desarrollen los comparecientes estén en función de la restauración de la sociedad y sus víctimas.

El principal mecanismo del sistema son las Trabajos, Obras y Actividades con contenido Restaurador - TOAR que pueden desarrollarse en al menos 7 tipologías de proyectos; para el caso de “víctimas de violencias sexuales y otras violencias basadas en género” se encuentra contemplada dentro de los proyectos de daños diferenciales y macrovictimización (Jurisdicción Especial para la Paz).

Así como los sistemas de justicia transicional resultan desafiantes para los Estados, los TOARS con perspectiva de género cargan también con esos desafíos. Para subsanar esos desafíos, la JEP realizó un proceso de recolección de información, que permitió la sistematización de información para selección de proyectos de la sub-línea restaurativa sobre daños diferenciales de víctimas de violencias sexuales y otras violencias basadas en género. En este proceso

participaron 113 organizaciones³ que recogen una representación amplia del movimiento de mujeres y personas LGBTIQ+, de la cual se obtuvieron 635 propuestas enmarcadas en las líneas restaurativas y las medidas complementarias⁴. Para definir los pilos se tuvo en cuenta la relevancia para las decisiones judiciales de múltiples casos investigados por hechos relacionados, que el territorio fuera representativo para las víctimas, la viabilidad y sostenibilidad, y el cumplimiento de los estándares restaurativos desde la perspectiva de las víctimas y comparecientes (Jurisdicción Especial para la Paz, 2024).

El piloto que inicia su implementación durante el próximo año es del Centro de Atención Integral a Víctimas de Violencia Sexual y otras VBG previsto a construirse en el departamento del Meta, respondiendo a la solicitud de las víctimas, y con el fin de implementar las líneas restaurativas priorizadas e integrar medidas complementarias en alianza con sector privado y otros actores institucionales.

Estos TOAR son relevantes socialmente, por su vinculación con múltiples actores, como es el caso de La Carmelita - Putumayo en donde los

excombatientes iniciaron un dialogo con personas LGBTIQ+ y otras víctimas, a través del Centro Nacional de Memoria Histórica para generar un proceso de memorialización sobre las afectaciones diferenciales en razón de la orientación sexual e identidad de género y vinculado a las acciones que el grupo armado había realizado con ocasión de la imposición de normas morales basadas en la discriminación y violencia contra personas LGBTIQ+, que tuvo como resultado “La Ruta del Color y la Memoria” que busca visibilizar a través de murales lo sucedido en el marco del conflicto armado y los impactos en las mujeres trans del territorio.

Por la particularidad del Macrocaso 11, el numeral octavo del Auto SRVR No 005 de 2023 ordenó a la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP que, “en el término de 40 días hábiles, presente a la Sala una propuesta de estrategia de prevención y protección en favor de las víctimas que se acrediten en este macrocaso No 11, frente a los riesgos específicos de seguridad que ellas puedan enfrentar en razón del tipo de victimización que han sufrido y su participación procesal, teniendo especialmente en cuenta el enfoque de género y otros enfoques diferenciales. Esta estrategia debe estar articulada con los es-

3 Se sistematizó la participación de estas organizaciones en documentos de recomendaciones recopilados por la misión de verificación, las medidas de reparación y/o sanciones propias del GRAI, relatorías de eventos dialógicos (Caso 05 y 07), documentos de la estrategia cosechando saberes por una justicia reparadora, documentos de la Fundación Arrópame con tu Esperanza, documentos de la Ruta Pacífica de las Mujeres y documentos del Ministerio de Justicia.

4 Las líneas restaurativas son infraestructura, memorialización y reparación simbólica, educación y pedagogía, medio ambiente, naturaleza y territorio, búsqueda a personas dadas por desaparecidas y acción integral contra minas antipersonas. Por otro lado, las medidas complementarias son garantía de derechos, proyectos productivos y acompañamiento psicosocial.



fuerzos que en el mismo sentido se adelantan en otros casos abiertos por esta Sala" (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023).

A partir del dialogo con la Jurisdicción, se identifica que para dar cumplimiento a este Auto, se identificó el posible universo de víctimas que podrían acreditarse en el Macrocaso 11 y los riesgos específicos de seguridad que podrían enfrentar. Inicialmente se surtió un proceso al interior de la JEP que permitió la realización de una encuesta longitudinal para medir las percepciones y las situaciones fácticas de riesgo que afectan la participación de las organizaciones en la JEP, obteniendo la integración de una base de datos de 128 organizaciones de víctimas que manifestaron su disposición de acreditarse como víctimas en el Macrocaso No 11. Secuencialmente, a través de la contratación de fuentes primarias y secundarias de información, se inició el proceso de diagnóstico sobre las necesidades propias de las víctimas y las organizaciones que las representan en materia de protección y seguridad.

De este proceso, surgió la identificación de las necesidades en materia de seguridad y protección agrupadas en los tipos de seguridad relacionados con 1) el manejo de la información, 2) la persistencia del conflicto armado en los territorios, 3) el acceso a la justicia, 4) los daños biopsicosociales que inciden en las percepciones de seguridad, 5) la vulnerabilidad por falta de capacidades en materia de prevención y autoprotección y 6) la falta de imple-

mentación de enfoques diferenciales de género y perspectiva de interseccionalidad en los programas de protección (Jurisdicción Especial para la Paz, 2024).

Son muchos los retos que enfrenta la Jurisdicción Especial para la Paz para lograr el juzgamiento en el marco del Macrocaso 11.

La Instancia reitera que uno de los mayores obstáculos es la falta de reconocimiento y negación de los actos de violencia sexual por parte de los comparecientes, las barreras en la recolección de pruebas, que en muchas ocasiones se centran en la víctima con altos riesgos de re-victimización o acción con daño que subestiman sus experiencias, y dejan de lado las lecturas de contexto del conflicto armado que permite entender en cada situación, en la manera en la que operaron los arreglos de género en cuanto a la discriminación y violencia contra personas LGBTIQ+.

En relación con las alertas emitidas en informes anteriores, la **Unidad de Búsqueda a Personas Dadas por Desaparecidas** ha implementado acciones para fortalecer su transversalización del enfoque de género en su trabajo. En ese sentido, se reconoce la voluntad de avanzar en la transversalización del enfoque de género en su mandato. Se han implementado protocolos que abordan las violencias basadas en género y otras formas de discriminación. Por ejemplo, el Protocolo La Ruda que se centra en la protección de las víctimas de violencia de

género, asegurando que sus necesidades sean atendidas de manera adecuada, sumado a la inclusión de variables como sexo, género, orientación sexual, identidades de género no hegemónica, diversidad funcional, en su Sistema de Información Misional, en la Mesa Técnica de Género que heredó de la Comisión de la Verdad, en las capacitaciones a servidores públicos, y también en el desarrollo de estrategias de búsqueda inclusiva.

A través del Decreto 0532 del 29 de abril del 2024 se dio la constituyó el Sistema Nacional de Búsqueda, creado para “formular una política pública integral en la materia, en cumplimiento del deber estatal de prevención y de brindar a las personas que buscan a sus seres queridos desaparecidos respuestas integrales, oportunas y respetuosas sobre la suerte y el paradero de sus familiares” (UBPD, 2024). Para alcanzar este objetivo, se han generado espacios participativos de recolección de insumos y consulta con las mujeres víctimas, por ejemplo, en Norte de Santander y Arauca, y entrevistas a profundidad a mujeres buscadoras, en Vaupés en donde representan el 60% de las personas buscadoras.

Se resalta el impulso a campañas y redes de mujeres buscadoras, que permiten integrar y reflexionar sobre las vidas de personas trans desaparecidas. En particular, la compañía “Las familias sociales se buscan por amor y amistad”, enfocadas en la desaparición y búsqueda de las familias sociales LGBTIQ+, es relejo de esta

apuesta. Así mismo, se ha conformado redes de mujeres buscadoras, como la Red de Mujeres del Sur de Urabá, que promueve la participación de las mujeres en los procesos de búsqueda y la Red de Búsqueda Arcoíris de personas LGBTIQ+ dadas por desaparecidas, y se reconoce como “pionera en Colombia (con el) objetivo avanzar en la búsqueda de personas desaparecidas con una mirada sobre la violencia por prejuicios motivada por orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas (... y busca) contribuir a la construcción de metodologías participativas para buscar a personas LGBTIQ+ en el contexto del conflicto armado” (Unidad de Búsqueda a Personas dadas por Desaparecidas – UBPD, 2024).

Para el movimiento de personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas es importante las articulaciones que se han realizado desde la Unidad de Búsqueda y organizaciones de la sociedad civil para impulsar procesos de inclusión de la perspectiva LGBTIQ+ en el enfoque de género en la búsqueda. Un ejemplo de esto es el proceso de formación en conocimientos forenses para la búsqueda de personas LBGTIQ+, ofertado por la Red Arcoíris de la UBPD y Caribe Afirmativo, con el apoyo de la Embajada de Noruega y la Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

Adicionalmente, durante este periodo resaltan hecho como el acto de reconocimiento y dignificación a la Fundación Nydia Erika Bautista realizado por la Unidad para las Víctimas



en octubre de 2024, la aprobación de la Ley Integral de los Derechos de las Mujeres Buscadoras en abril de 2024, que busca establecer protecciones a los derechos de las mujeres que buscan víctimas de desaparición forzada, reconociéndolas como constructoras de paz y sujetos de especial protección, la designación del 23 de octubre como el Día Nacional de Reconocimiento a las Mujeres y Personas en Búsqueda de Víctimas de Desaparición Forzada para visibilizar su labor y sufrimiento, la oferta de subsidios y programas de vivienda social, el mejoramiento del acceso a la seguridad social y a la salud para las familias de mujeres y personas que buscan a víctimas de desaparición forzada y el abordaje de los efectos psicológicos y sociales que enfrentan las mujeres durante su búsqueda, incluyendo el sufrimiento por la violencia sexual, detenciones arbitrarias y amenazas que han experimentado.

El trabajo de la Unidad de Búsqueda se ha amplificado, contando con enlaces territoriales en lugares donde el estado tiene dificultades

para operar, como es el caso de Mitú, Vaupés. Según la información compartida a la Instancia, esto ha permitido tener un contacto más cercano con las familias y hacer ejercicios de pedagogía sobre la misionalidad de la UBPD, tanto con las instituciones del orden territorial como con la comunidad en general, a través de la asistencia a las diferentes Instancias de participación de las víctimas como las Mesa Departamentales y Municipal de Víctimas y el Comité de Justicia Transicional, y la participación en los actos de conmemoración de fechas emblemáticas (Unidad de Búsqueda a Personas dadas por Desaparecidas – UBPD, 2024). De igual forma, ha permitido la inclusión de mujeres dentro de la construcción del Plan Regional de Búsqueda y la implementación del Protocolo de relacionamiento y coordinación entre la UBPD y los pueblos indígenas de Colombia, para avanzar en la priorización de la búsqueda de las mujeres indígenas desaparecidas con mayor celeridad (Unidad de Búsqueda a Personas dadas por Desaparecidas – UBPD, 2024).

5.2. Seguimiento a los indicadores del Plan Marco de Implementación

En relación con los indicadores, del Plan Marco de Implementación vigentes a la fecha, la Instancia ha llamado la atención sobre el déficit de recoger todo el punto de víctimas en tan solo tres (3) indicadores de género, justo por la magnitud de la victimización sobre las mujeres

y personas LGBTIQ+; pese a esto, la información encontrada permite tener una visión general de la implementación de este punto, cuyo avance general es del 52.18% (Departamento Nacional de Planeación, 2024).



Responsable	Indicador	Avance
Unidad para la Atención y Reparación Integral de las víctimas	E.G.1 Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para la garantizar la participación de las mujeres, implementados.	53.33%
	E.G.3 Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género.	15.38%
Ministerio de Salud y Protección Social	E.G.2 Mujeres víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo con la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos.	40.47\$

Elaboración propia a partir de consulta en el Sistema Integrado de Información para el Postconflicto – SI IPO (Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2024).

Indicador E.G.1. Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para la garantizar la participación de las mujeres, implementados: el enfoque dado desde su formulación es en la cantidad de espacios realizados, pero no captura la calidad de la participación de las mujeres, el tipo de mujeres que participan ni los resultados efectivos que pueda tener su involucramiento en los procesos.

Si bien el avance es del 53%, este indicador no revela si los escenarios generados tienen un efecto real en la transformación de la vida de las mujeres o si se habla de una participación

simbólica, en la que las mujeres son incluidas de manera formal o por cumplir un cupo, pero sin capacidad de incidir en las decisiones.

En contraste con la información reportada en el SI IPO, el Viceministerio de las Mujeres presenta información referida por la UARIV a esta cartera. En ella, se menciona que “en todo el período de siete años desde el inicio de la implementación del Acuerdo de Paz en 2017 hasta el cierre del 2023, se llevaron a cabo 368 espacios de toma de decisiones, de los cuales 362 contaron con participación de mujeres, correspondientes al 98% del total” (Ministerio de la Igualdad y Equidad, 2024). Aunque esa información genera un análisis por sexo la infor-



mación revisada no muestra la conexión con el impacto esperado de ese indicador.

Adicional a los datos reportados de participación en estos espacios, la Instancia ha recibido información, por un lado, sobre los problemas de seguridad que afectan de manera diferencial a los liderazgos de mujeres y personas LGBTIQ+ participantes, y por otro sobre la gestión que realizan los operadores logísticos en las jornadas de implementación o conformación de grupos de apoyo y comités de impulso, que en ocasiones, ha resultado victimizante y excluyente.

Durante este periodo se han impulsado avances normativos y adecuaciones institucionales, como el reconocimiento e inclusión del campesinado como sujeto de reparación colectiva en los procesos de construcción de la política de reparación integral de las víctimas y se avanza en diferentes resoluciones que reglamentan su participación y favorecen la inclusión de otros sujetos en los procesos de reparación colectiva. Esto se suma, al impulso del Gobierno Nacional en la territorialización de las políticas públicas en favor de las víctimas, en los Planes de Desarrollo Territoriales 2024 – 2028, enfatizando en la “necesidad de implementar políticas, planes integrales de prevención y contingencia para acompañar a las víctimas; entregar componentes necesarios para la atención humanitaria; identificar programas sociales que disponen las entidades territoriales y que aportan a la estabilización socioeconómica y el entorno; generar espacios de reconocimiento a la me-

moria de las víctimas y esclarecimiento de la verdad, y la implementación de una política general en los territorios” (Departamento Nacional de Planeación, 2024).

Este tipo de respaldos favorecen el reconocimiento de las iniciativas de las mujeres en sus territorios, como por ejemplo, el proceso de las mujeres zenúes del Resguardo de San Andrés de Sotavento y la participación en política pública de las mujeres étnicas en Bojayá, que aportan en la inclusión de sus perspectivas dentro de los procesos de reparación.

La Instancia, recoge las voces de mujeres de los territorios que llaman la atención sobre la participación de Salvatore Mancuso como “gestor de paz”, su aparición en la entrega masiva de tierras en Montería, donde junto con el presidente Gustavo Petro y sus encargados de la cartera de agricultura, protagonizaron un acto de reconocimiento y reconciliación, que no contó con la participación de las víctimas en este escenario lo que desbalanceó el acto. Por otro lado, su participación en el Encuentro de Procesos de Reparación Colectiva, que, de acuerdo con la directora de la UARIV se trataba de un acto de reconocimiento de la muerte y desaparición de Kimy Pernia Domicó, líder emberá que se oponía a la construcción de la represa de URRÁ en el Sur de Córdoba, pero que para las víctimas resulta problemático, no solo por su exclusión sino por el desconocimiento de ellas en tanto sujeto político victimizado, y la impunidad que, para ellas, reviste la figura de Mancuso.

Indicador E.G.3 Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género: continuando con el enfoque en la cantidad y no el detalle del acompañamiento, los resultados no revelan la respuesta a las necesidades específicas de cada comunidad, los mecanismos de participación que se usaron para integrar la perspectiva de género en las decisiones, el monitoreo de las medidas de acompañamiento, ni la implementación de los enfoques diferenciales.

El progreso reportado en este indicador es del 15.38%, lo que indica una diferencia del 34.62% con respecto al avance proyectado, evidenciando un rezago significativo, en un indicador que busca evidenciar las particularidad de las mujeres indígenas, afrodescendientes, campesinas o urbanas.

A cierre de la vigencia 2023 se reportó que “se logró la implementación de tres planes de retorno o reubicación, dentro de las acciones implementadas no se contemplaban acciones específicas con enfoque de género, dirigidas a mujeres o población con Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversas” (Departamento Nacional de Planeación, 2024), sin embargo, el Ministerio de la Igualdad en su informe de seguimiento, muestra que este indicador no se cumplió. Reconocemos al igual que el Ministerio, que el contexto de violencia no brinda las garantías para los retornos; sin embargo, ninguno de los planes implementados hasta la fecha ha incluido enfoque de género,

incumpliendo con lo pactado en el Acuerdo Final.

Pese a lo anterior, se resalta, aunque fuera del alcance del indicador, el proceso de “Retorno Embera”, que buscaba la reubicación y retorno de las comunidades embera que se encontraban transitoriamente y en resistencia en el Parque Nacional en Bogotá. Tras un largo proceso, finalmente la articulación institucional aportó las garantías de acceso a derechos a la comunidad Embera, al no recibir información de la UARIV no fue posible conocer el alcance de las acciones y el enfoque diferencial incluido en ellas.

E.G.2 Mujeres víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo con la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos: persisten las dificultades de un enfoque cualitativo limitado, una ficha de seguimiento que no mide el impacto real de estas acciones de atención o acompañamiento psicosocial y que no permite el entender el seguimiento posterior a la atención inicial, fundamental para determinar la sostenibilidad del proceso de recuperación emocional y la necesidad de medidas urgentes en caso de apoyos adicionales.

Este indicador presenta un rezago moderado en su implementación, con una diferencia de 9.53% por debajo del nivel mínimo de su implementación esperado para la fecha, siendo



2023 un año en el que no se cumplió la meta de atención. En 2023, con 55.558 mujeres atendidas o acompañadas, para una meta de 73.225 (Departamento Nacional de Planeación, 2024), y para 2024, 21.349 mujeres víctimas del conflicto armado atendidas (Departamento Nacional de Planeación, 2024), las mujeres refieren insatisfacción en tanto resulta insignificante para un universo de 4.922.862 víctimas mujeres (Unidad para las Víctimas, 2024) y además resultan inferiores a la meta.

En este indicador también resultan relevantes las adecuaciones normativas para mejorar la implementación del Programa de Atención Psicosocial Integral para Víctimas (PAPSIVI). A finales de 2023 se generaron dos resoluciones clave que evidencian la voluntad política de atender la exigencia colectiva de las usuarias del PAPSIVI. Por un lado, la Resolución 1621 que “determinan los criterios de distribución y asignación de recursos a las entidades territoriales y a las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.), para la operación del Programa de

Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado - PAPSIVI- en su componente de atención psicosocial” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2023), y resalta tres elementos importantes del balance de implementación del PAPSIVI: 1) El reconocimiento que se han desconocido territorios rurales y rurales dispersos, 2) la baja participación en el presupuesto de entidades territoriales y 3) la desactualización del Registro Único de Víctimas (RUV).

Por otro lado, la Resolución 1912 de 2023, que de manera complementaria estableció la asignación de recursos para que 224 Empresas Sociales del Estado (E.S.E.), prestaran servicios de salud (Ministerio de Salud y Protección, 2023), con \$41.963.948.988 aprobados para la implementación del PAPSIVI en 259 municipios del país (Ministerio de Salud y Protección, 2023), sin embargo, a pesar de ese aumento, se reportan cifras bajas de atención y acompañamiento a mujeres víctimas.

Recomendaciones

1. Impulsar la participación de organizaciones de víctimas en los mecanismos de difusión de las modificaciones de la Ley 1448 de 2011, a través de Asociaciones Público-Populares que permitan su contratación directa por mínimas cuantías.
2. Establecer una estrategia para mejorar la articulación entre el nivel central y territorial al interior de la Unidad para las Víctimas, y entre las entidades del SNARIV y el SVJRN, con la inclusión de las mujeres familiares de las víctimas del estado y las mujeres o personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas víctimas de reclutamiento forzado con fines de explotación o violencia sexual intrafilas.
3. Avanzar, para 2025, en una política pública de atención psicosocial y salud mental, que recoja las disposiciones de la nueva normativa para el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral de las Víctimas, y las exigencias del movimiento de víctimas excluidas de las modificaciones a la Ley 1448 de 2011, como los mecanismos anticorrupción en la contratación de operadores del programa y la ampliación de la cobertura de los servicios de rehabilitación y atención.
4. Generar espacios participativos en proyectos restaurativos con un enfoque integral de reconocimiento y dignificación de las víctimas de violencia sexual y violencias basadas en género, garantizando la inclusión efectiva de enfoque de género, étnico, territorial e interseccional, y la participación de las víctimas y sus organizaciones en todas las etapas y de las mujeres y la población LGBTIQ+.
5. Consolidar las garantías plenas, reales y efectivas para la participación de las mujeres indígenas y negras víctimas del conflicto armado, reconociendo que la violencia contra sus cuerpos y territorios persiste y el Estado ha fallado en garantizar la no repetición.
6. Fortalecer la inclusión del enfoque de género en el Programa de Armonización Especial Indígena que se realizó en proceso de consulta previa con excombatientes de las FARC-EP.



Punto 6.

Implementación, verificación y refrendación





El Punto 6 fue concebido para establecer las bases del monitoreo a lo pactado entre las partes, con el fin de garantizar su cumplimiento y revisión de acuerdo con los contextos cambiantes de la dinámica de la paz. Este punto, resulta fundamental en tanto para las mujeres, permite avanzar en la revisión permanente de la implementación de las medidas de género y lograr con ello la paz inclusiva y reconocedora de las diversidades.

Durante el último año, se ha avanzado en la reflexión de los mecanismos de seguimiento del Acuerdo Final, en la necesidad de implementar procesos de revisión y ajuste del Plan Marco de Implementación que vincula la revisión de todas las medidas incorporadas en el Acuerdo de Paz, con una actualización del momento actual y la relevancia para su continuidad en la implementación.

La incorporación transversal del enfoque de género y de las medidas en favor de las mu-

jeress y personas LGBTIQ+ sigue siendo un desafío, no solo por la escasa comprensión de las realidades de las diversidades, sino por la poca capacidad institucional para recoger la información con la calidad suficiente que requiere la desagregación poblacional.

De este punto, forman parte fundamental las Instancias de seguimiento de la sociedad civil, otras de carácter mixto –Sociedad civil y estado- y otras propias del gobierno. Cada una de ellas con la misión de proteger lo pactado e instalar las medidas de sostenibilidad de las medidas para avanzar en la paz duradera. En este apartado hacemos seguimiento a los mecanismos de implementación y verificación, en particular a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), el Plan Marco de Implementación y las Instancias de gobierno y de la sociedad civil y el Componente de acompañamiento internacional.

6.1 Mecanismos de implementación y verificación

Dentro de los mecanismos de verificación se dio, con base en lo pactado, la creación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) y con ella de las Instancias de seguimiento tanto de pueblos étnicos como de las mujeres, así como la constitución de la Alta Instancia de género de gobierno. Estos mecanismos resultan fundamentales para revitalizar el Acuerdo de Paz y

mantener el horizonte de la paz pactada vinculando a la sociedad civil a esa construcción. Así mismo a través del Plan Marco de Implementación se trazó la hoja de ruta de la implementación y se dieron los primeros pasos para la armonización y la articulación institucional para cumplir con las medidas del Acuerdo Final.



6.1.1 Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)

Durante el periodo analizado en este informe, la CSIVI ha venido funcionando con la financiación de la UIAfp a través del Fondo Colombia en Paz, dado que esta financiación no ha sido de manera permanente, en ocasiones su funcionamiento se ha visto afectado. Actualmente cuenta con 30 enlaces territoriales, de los cuales el 60% son mujeres que hacen parte del equipo total técnico, administrativo y político, y se resalta que cuatro personas firmantes de paz están vinculadas como enlaces étnicos, de juventud, derechos humanos y de género.

Un avance significativo además de la conformación de los equipos, es la inclusión de un clausula contractual vinculante de prevención a VBG y transversalización del enfoque de género y que se suma a otras acciones positivas en favor del enfoque de género, como la contratación de una investigadora experta en género, cuya función promueve la garantía de la transversalización en los procesos técnicos

surgidos durante el seguimiento a la implementación, y una consultora para la proyección de indicadores propuestos para PMI.

Durante 2024 se han desarrollado por parte de CSIVI, espacios pedagógicos para abordar el enfoque de género en Putumayo, Cesar, Cundinamarca, Sucre y Bogotá. A pesar de estos avances, preocupa que la CSIVI ampliada no pueda sesionar con mayor regularidad; este espacio permite conservar el diálogo político y avanzar en la búsqueda de soluciones conjuntas con la visión de la sociedad civil frente a los aspectos importantes de la paz, por ejemplo, en la sesión ampliada de septiembre, donde las Instancias de seguimiento y el componente internacional, participaron se presentó por parte del Gobierno Nacional el Plan de choque para la implementación del Acuerdo de Paz, sin embargo, ese espacio fue meramente informativo, ya que no hubo lugar a intervenciones ni a un espacio de diálogo sobre dicho Plan.

6.1.2 Instancia especial de Mujeres para el seguimiento a las medidas de género del Acuerdo Final de Paz - IEM

En línea con lo pactado la IEM conformada por 17 mujeres de diversas procedencias y liderazgos, enfrentó en el 2024 un nuevo desafío al producirse el cambio de la modalidad de financiamiento para su sostenibilidad, pasando de estar en cabeza del Fondo Multidonante, a

ser asumido por el Gobierno Nacional a través del Fondo Colombia en Paz. Este desafío tuvo a la Instancia con un trabajo ralentizado durante casi todo el 2024, impidiendo entre otras desarrollar un proceso de acompañamiento territorial sostenido adicional que en sí mismo se

da por la composición territorial de la Instancia, así mismo impidió que se pudiera generar una participación regular y diversa en espacios de incidencia a nivel nacional que se llevaban a cabo en Bogotá por la lógica centralizada de la administración y que se contara con un equipo de comunicaciones permanente para la difusión de la información. Solo hasta el último trimestre del 2024, se logró cerrar el largo proceso de financiación y con ello este nuevo momento de la sostenibilidad.

De este proceso la Instancia quiere resaltar dos lecciones aprendidas que pueden resultar importantes de cara al próximo año que será un momento electoral para la conformación de un nuevo equipo de Instancia. Por un lado, la

reflexión en torno a la flexibilización y democratización los recursos. Estos supuestos que llevaron a que el gobierno Petro presentara la posibilidad de formalizar el apoyo a las organizaciones sociales, deben también buscar flexibilizar los requisitos para el acceso a dichos recursos, de tal manera que se pueda cumplir con ese propósito de fortalecer y no desfinanciar a las organizaciones; y por otro, las instancias técnicas y políticas han de contar con independencia en el desarrollo de su labor, lo que implica la no intromisión de entidades estatales ni gubernamentales en su accionar, participación o monitoreo. Esta es la única manera de garantizar el trabajo desde la sociedad civil, con independencia de su financiamiento.

6.1.3 Alta instancia de género de gobierno

En cumplimiento del decreto 1418 de 2018 “se crea la Comisión Intersectorial para la incorporación del enfoque de Género en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, la cual se denominará Alta Instancia de Género de Gobierno”, con el objeto de “Coordinar, armonizar, concertar, impulsar y hacer seguimiento a la implementación y transversalización del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final y en la ejecución del Plan Marco de Implementación, por parte de las entidades involucradas, acorde con sus competencias” (Decreto 1418, 2018).

En la Alta Instancia de Género de Gobierno, su Secretaría técnica fue asumida por el Vice-ministerio de las mujeres. Si bien la interlocución de ésta con la IEM se ha dado a través de la Unidad de Implementación, en el 2024, la Instancia participó en las 2 sesiones. La más reciente realizada el 4 de octubre, contó con la presencia de la Ministra de Agricultura y desarrollo Rural, Martha Carvajalino Villegas y la ministra de Trabajo, Gloria Inés Ramírez Ríos, y con la representación de varias entidades gubernamentales y de cooperación internacional.

En el marco de este escenario se presentó la Declaración Conjunta “**Juntanza por la Im-**



plementación del Acuerdo de Paz para las Mujeres” que incluyó dentro de sus compromisos: **“El reconocimiento de las agendas y la participación incidente de las mujeres y sus organizaciones** en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas del Acuerdo de Paz, para que se garantice transparencia y procesos de rendición de cuentas y veeduría ciudadana. Así mismo, la adopción de acciones para el fortalecimiento de las estrategias de la implementación y seguimiento de las medidas al interior de las entidades, que incluyan acuerdos y rutas para la articulación

y coordinación con la Instancia Especial de Mujeres, como instancia verificadora del enfoque de género en el Acuerdo de Paz” (Declaración conjunta. Juntanza por la implementación del Acuerdo de Paz para las mujeres, 2024).

Si bien esta Instancia de gobierno, ha manifestado este interés político en la articulación, es urgente que se revisen las medidas urgentes a impulsar durante el próximo año, con el fin de materializar los compromisos de Gobierno en relación a la implementación de las prerrogativas de género del Acuerdo Final.

6.1.4 Plan marco de implementación - PMI

La Instancia Especial de Mujeres ha realizado aportes en el proceso de actualización del Plan Marco de Implementación (PMI), en articulación con el Comité de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación (CSIVI). Durante el 2024, este trabajo se ha llevado a cabo siguiendo la ruta acordada con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y bajo la guía de los parámetros establecidos para ajustar los indicadores, así como la propuesta de nuevos indicadores, atendiendo a las medidas de género del Acuerdo Final. La participación de la IEM ha sido fundamental para reducir los rezagos en la implementación del Acuerdo, mejorar, incluir y corregir aspectos de la política pública cuando sea necesario, con el fin de reducir los rezagos y avanzar en la implementación integral de lo pactado.

El análisis del estado de avance de las medidas de género y sus 54 indicadores permitió determinar que la transversalización del enfoque de género aún no es efectiva en la transformación y mejoramiento de la vida de las mujeres en relación con el cierre de brechas. Por ello, un propósito en la actualización realizada a 2024, fue la desagregación por género, sexo y orientaciones e identidades de género, así como por raza, etnia y pertenencia urbano rural, que permite obtener información cuantitativa sobre los bienes y servicios proporcionados institucionalmente y con ello medir por lo menos la priorización con relación a las mujeres y población LGBTIQ+. Todavía resulta necesario avanzar en la cualificación de los análisis institucionales sobre los datos estadísticos, para promover medidas que respondan a las realidades y particularidades de la población.

6.2 Acompañamiento internacional de la implementación del enfoque de género

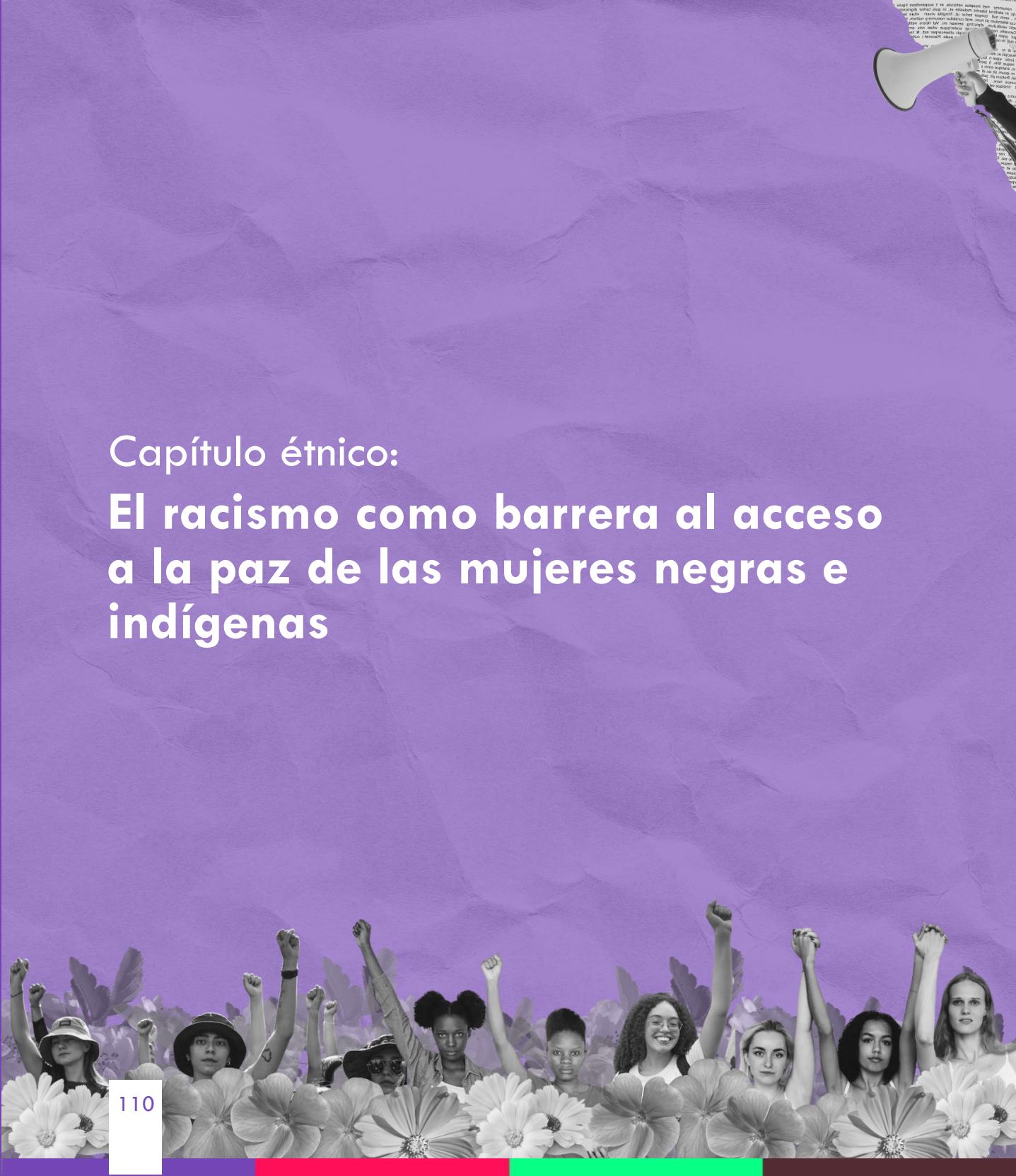
El acompañamiento internacional por varios actores que han respaldado la implementación del acuerdo final de paz, cuenta con la vinculación de la Federación Democrática Internacional de Mujeres FDIM, quien a través de 6 organizaciones y 12 delegadas internacionales desarrollan misiones a Colombia para llevar a cabo su labor de acompañamiento. En segunda medida por los notables, que a la fecha no cuenta con una representación activa; al respecto la Instancia llama la atención sobre la necesidad de distinguir en esta categoría a una mujer del ámbito internacional que pueda apalancar la implementación del enfoque de género y derechos de las mujeres y darle una mirada feminista a este acompañamiento internacional. En tercer medida se encuentra la Secretaría técnica ejercida por CINEP y CERAC, quienes han venido, de manera sostenida, durante el último año, impulsando el trabajo para la incorporación de las voces de las mujeres representantes de la IEM en los espacios de decisión y discusión; en particular se destaca el impulso a los espacios de fortalecimiento conjunto de las Instancias de seguimiento tanto de pueblos étnicos como de mujeres, con espacios que han resultado de importancia para acercar las apuestas políticas de los dos espacios de monitoreo y permitir generar avances en las lecturas conjuntas en los espacios de incidencia política.

Y finalmente la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, quienes a través

de sus informes trimestrales, reconocen algunos de los avances y retrocesos de las medidas de género. En particular durante el año de seguimiento de este informe, la Misión recogió elementos presentados por la IEM en las reuniones de seguimiento trimestrales que tienen lugar, en particular las preocupaciones sobre la sostenibilidad de la reincorporación para las mujeres, la necesidad de reforzar con los recursos y las capacidades urgentes para avanzar en la implementación de las disposiciones sobre género; así mismo, ha resaltado el aporte de la IEM en procesos tales como la construcción del Plan de Acción Nacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad, entre otros. La Misión en su último informe menciona que “los avances en la implementación de las disposiciones sobre género del Acuerdo Final siguieron siendo limitados. Las entidades institucionales responsables de la coordinación y el monitoreo de su implementación, a saber, el Viceministerio de las Mujeres, dependiente del Ministerio de Igualdad y Equidad, y la Instancia Especial de Género, liderada por organizaciones de la sociedad civil, deben ser reforzadas con los recursos y la capacidad necesarios para avanzar en la implementación de las disposiciones sobre género” (Misión de verificación de Naciones Unidas en Colombia, 2024) con lo que impulsa el llamado a materializar presupuestalmente la intención política de acelerar la implementación de las medidas de género y su monitoreo.

Recomendaciones

1. Fortalecer financieramente, de manera sostenida, a las Instancias de seguimiento, en particular a la Instancia Especial de Mujeres con respecto a su autonomía.
2. Asegurar la representatividad y autonomía de las mujeres en los mecanismos de incidencia política en los mecanismos de implementación del acuerdo, lo que implica reducir cualquier tipo de intervención externa en su labor y asegurar que su participación en instancias.
3. Avanzar en la creación de un sistema unificado de variables poblacionales desagregados por variables específicas como sexo, identidad de género, orientación sexual, pertenencia étnica, condición de discapacidad, y lugar de residencia (rural/urbano), con la concerniente capacitación y sensibilización de los equipos institucionales y protocolos de protección de datos para garantizar que el Estado pueda identificar las personas que son sujetos de derechos de las acciones institucionales.
4. Fortalecer el papel del componente de acompañamiento internacional de los países asociados a la implementación, con reuniones periódicas y diálogo directo con las Instancias de seguimiento al Acuerdo de Paz, en especial con la IEM.
5. Promover el nombramiento de una mujer con perfil feminista y decolonial como notable para el seguimiento internacional del Acuerdo de Paz, asegurando así una representación y cumplimiento de los compromisos de igualdad.



Capítulo étnico: El racismo como barrera al acceso a la paz de las mujeres negras e indígenas



La Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos de Colombia (IEANPE), en su Tercer Informe sobre la Implementación del Enfoque Étnico, llama la atención sobre la falta de información en torno a la salvaguarda de Género, Mujer, Familia y Generación, LGBTQI+, establecida en el punto 6.2.3 del AFP. A través de la articulación con las mujeres de la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales “Volviendo Juntas a la Raíz”, se ha profundizado en las perspectivas de las mujeres étnicas sobre las experiencias del conflicto y los vacíos de la implementación del Acuerdo, ajena a la lucha y los pensares de las mujeres étnicas en los territorios.

Sin omitir el hecho de que cada vez más se difumina el que esta salvaguarda se recoge como mandato en respuesta a las desigualdades estructurales de los pueblos étnicos, de donde las mujeres, las mayoras, las niñas, las jóvenes, las mujeres trans, etc. vienen poniendo su pecho, su vientre, su fuerza organizativa y sus luchas incidiendo en cada uno de los puntos del Acuerdo. Todo parece indicar que las instituciones encargadas de la implementación del CE carecen de una definición estandarizada y, especialmente, territorializada del concepto, lo cual genera problemas y riesgos de interpretaciones subjetivas frente a dicha salvaguarda. Por lo anterior, resulta fundamental un esfuerzo de coordinación y articulación que permita que todas las entidades y sus equipos de funcionarios y funcionarias tengan una comprensión común, facilitando así la producción de información adecuada para el

seguimiento tanto de la salvaguarda como de todas las disposiciones étnicas del AFP.

De manera particular, la Instancia realiza una lectura de las medidas de género del capítulo étnico y de la interseccionalidad propia de todo el Acuerdo Final de Paz, señalando que, a pesar de los esfuerzos institucionales para avanzar en el enfoque de género en la paz, las mujeres negras e indígenas continúan enfrentando serios obstáculos en la implementación de los compromisos consignados. Persisten desafíos en el acceso a la información, lo cual dificulta aún más la elaboración de análisis cuantitativos, pues las cifras disponibles no están desagregadas, esto lleva a que se nos interprete de manera homogénea, sin considerar las afectaciones específicas.

Desarrollar una incorporación efectiva de la perspectiva interseccional implica fundamentar los análisis en una matriz de opresiones y no en una mera separación de las diversidades. La matriz de opresiones se refiere a las múltiples y entrelazadas formas de opresión que afectan a las mujeres de color, reconociendo cómo la raza, el género, la clase y otras categorías sociales se combinan para crear experiencias únicas de desigualdad (Collins, 1990). Si desde la óptica institucional se siguen sumando y no transversalizando las diferentes opresiones que atraviesan a mujeres negras e indígenas, se seguirán abriendo brechas que impiden el desarrollo de la implementación del Acuerdo Final de Paz. Es desesperanzador preguntar una y otra vez

sobre los avances y recibir respuestas que solo remiten a algún departamento étnico o de género, sin un enfoque transversal que permita establecer con eficacia cómo estamos actualmente con respecto a un pacto que tiene como fin permitir el avance de manera conjunta. Sin embargo, como ha sido desde hace siglos, mientras que las mujeres blancas avanzan en el reconocimiento de derechos, las mujeres negras e indígenas continúan en una lucha constante por el reconocimiento de su humanidad.

El racismo institucional es uno de los tantos tipos de racismo, que se refiere a prácticas de exclusión sistemática en las políticas y procedimientos de las instituciones que, de manera intencional o no, fomentan la discriminación racial y perpetúan las desigualdades estructurales contra de las poblaciones racializadas negativamente. En el caso de las mujeres negras e indígenas, la falta de escucha, quítela negación de su agencia y la invisibilidad estadística que enfrentan agravan las desventajas que sufren, y estas situaciones requieren respuesta urgente por parte de la institucionalidad.

Las mujeres negras e indígenas continúan enfrentando el racismo estructural, lo cual agrava las desigualdades en su acceso a los beneficios del Acuerdo. Las políticas públicas a menudo no consideran la realidad cultural y territorial de estas comunidades.

Los discursos de odio, la discriminación y la estigmatización, sumados a la violencia sistemá-

tica, continúan amenazando la pervivencia física y cultural de las comunidades negras y de los Pueblos Indígenas. Un claro ejemplo son los procesos de resistencia que se denominan “Mingas de Resistencias”, los cuales, a raíz de estos discursos por parte de la institucionalidad y de los colonos, han visto debilitado su proceso político organizativo. Cansados del incumplimiento de los acuerdos pactados en espacios de alto nivel, estas comunidades recurren a las vías de hecho como acción de resistencia frente a las desigualdades, y a las políticas públicas con un enfoque diferencial insuficiente.

La institucionalidad no puede seguir viendo a las mujeres negras e indígenas desde una óptica paternalista que, debido a la falta de comprensión de su cosmovisión, resulta revictimizante y deslegitima las acciones que podrían generarse a partir de las necesidades que el racismo institucional impide ver. Por ello, es necesario adoptar un enfoque que permita una mirada particular a cada uno de los puntos del Acuerdo, para avanzar en el camino de la inclusión efectiva de las mujeres racializadas. En particular, algunos puntos merecen un llamado especial:

- **Seguridad y Violencia:** Las mujeres negras e indígenas siguen siendo víctimas de amenazas y violencia en los territorios donde el Estado tiene una presencia débil o donde operan grupos armados ilegales, debido al racismo estructural. La violencia de género ha aumentado en algunas zonas rura-



les, especialmente en áreas afectadas por el narcotráfico y la minería ilegal.

- **Acceso a la tierra:** Los avances en la restitución de tierras han sido limitados. Muchas mujeres afrodescendientes e indígenas aún no han recuperado los territorios que perdieron durante el conflicto, y se enfrentan a la oposición de actores armados ilegales o a la falta de apoyo institucional adecuado. Los procesos administrativos que exigen las entidades para acceder a la tierra son desgastantes. Pese a los espacios de concertación creados a nivel nacional —como la Mesa permanente de concertación, la Mesa de participación efectiva, la Instancia temática Nacional de víctimas — que buscan avanzar en el cumplimiento de acuerdos, estos quedan solo en papel, ya que las entidades no priorizan en sus planes de acción anual la entrega de tierras o incumplen los acuerdos pactados.

Además, muchas tierras restituidas están ubicadas en zonas altamente conflictivas, lo que aumenta la vulnerabilidad de sus habitantes frente a nuevas violencias. Es importante manifestar que, debido a la falta de garantías, muchas mujeres negras, indígenas, niños, niñas, e incluso familias enteras, han naturalizado la presencia de actores armados en sus territorios como una realidad cotidiana, pues necesitan garantizar una vivienda, la soberanía alimentaria para sus familias, mantener viva

su cosmovisión, usos y costumbres como lo han mandatado sus ancestros y ancestrales, y evitar un nuevo desplazamiento forzado. Ante el limitado apoyo institucional, prefieren mantenerse y defender su territorio de una u otra manera. Sin embargo, vivir con la presencia de actores armados pone en riesgo sus vidas, generando una violencia sistemática generacional.

- **Participación política:** A pesar de los avances en la representación de las mujeres en algunos escenarios locales y regionales, su participación política sigue siendo limitada, especialmente en áreas dominadas por estructuras patriarcales y racistas. Las barreras culturales y estructurales dificultan que las mujeres negras e indígenas tengan una voz efectiva en los espacios de toma de decisiones relacionadas con la implementación del Acuerdo de Paz.

Los rezagos y efectos que dejó el colonialismo, la evangelización, y la aculturación, han permeado significativamente el camino de las mujeres. El legado patriarcal cimentó las desigualdades entre hombres y mujeres, aumentando formas de subordinación, inferioridad e inequidad social, y promoviendo el racismo, la violencia estructural, las violencias sistemáticas, la feminización de la pobreza, la violencia, la discriminación y el menosprecio del valor real de la mujeres negras e indígenas en los procesos organizativos, fuera y dentro de los territorios.



En el caso de las mujeres indígenas, “en el contexto actual, buscan generar el replanteamiento intercultural de principios propios de paridad y complementariedad en la arena de gobierno y en la toma de decisión dentro y más allá de sus comunidades, en las redes transnacionales cada vez más fuertes del activismo indígena continental” (Espinosa, pág. 1)

Lo anterior teniendo en cuenta que, si bien, en muchos escenarios se reconoce el papel de la mujer indígena como “gestora de vida” y agente clave para la producción, reproducción y transmisión cultural de sus comunidades, esto a menudo se queda en el discurso. En muchas comunidades de base, la mujer se limita a roles de gestora de vida, crianza, ocupaciones domésticas, trabajo en la chagra, entre otros, mientras que su participación en espacios políticos y organizativos de toma de decisiones es precaria. Esto se debe a la estigmatización con relación al papel o función que cumplen cada uno —hombre-mujer—, por las barreras estructurales y culturales que se han sobrepuerto en el camino de las mujeres negras e indígenas.

- **Reparación integral:** Aunque existen mecanismos formales para la reparación de las mujeres víctimas de violencia, la burocracia y la falta de recursos han retrasado los procesos. Muchas mujeres negras e indígenas no han recibido reparaciones

adecuadas ni acceso a servicios de salud mental o apoyo psicosocial, lo que agrava su situación de vulnerabilidad. Al no recibir una reparación integral, se debilitan los procesos construidos por las redes de apoyo comunitarias, pues la falta de garantías lleva a muchas mujeres a guardar silencio, alejarse de los procesos o mantenerse en un perfil bajo al interior de sus comunidades. Esto debilita las luchas de las mujeres lideresas negras e indígenas, quienes alzan la voz en nombre de todas las mujeres víctimas de violencia que no han sido reparadas, exigiendo respeto y cumplimiento de sus derechos fundamentales para la vida digna y el buen vivir dentro y fuera de los territorios.

Finalmente, a pesar de los desafíos, también se observan algunos avances en el contexto nacional, como la **creación de programas específicos** para mejorar la vida de las mujeres rurales negras e indígenas en el marco del enfoque de género, que incluyen acceso a créditos, formación técnica, y proyectos de emprendimiento, aunque su impacto sigue siendo limitado por falta de recursos. La **visibilización de la violencia contra las mujeres negras e indígenas** ha recibido mayor atención en la agenda pública, y varios colectivos de mujeres como la Comisión Étnica para la Paz y el Movimiento Nacional de Mujeres Negras han logrado que sus demandas sean escuchadas a nivel nacional e internacional. Otro logro significativo es la **resistencia comunitaria**, en donde las mu-



jeress negras e indígenas han asumido un rol protagónico en la construcción de paz, creando redes de apoyo comunitario, promoviendo la educación intercultural y fortaleciendo su liderazgo en la defensa de sus territorios.

Además, destacan iniciativas como **las escuelas de Formación política, de defensa de los derechos humanos de las mujeres y de defensa de los territorios**. Estas escuelas han sido una estrategia de resistencia en la superación de la dominación impuesta por las estructuras patriarcales y racistas. A través de estos espacios de formación, se han fortalecido las redes de apoyo comunitario en las bases, creando mecanismos, herramientas y estrategias que contribuyen a la defensa de los derechos de las mujeres negras, indígenas, niños, niñas familias enteras. La formación de las lideresas ha permitido superar la brecha de participación masculina en espacios de representatividad legal en los territorios, demostrando que las mujeres negras e indígenas tienen todas las capacidades para gobernar y representar a sus comunidades en espacios político organizativos. En las elecciones y cambio de mandatarios al interior de los territorios, la participación de las mujeres ha aumentado notoriamente, lo que demuestra la efectividad de las escuelas de formación política e intercultural.

Además de los obstáculos inicialmente evidenciados, que hacen parte del racismo estructural, se siguen presentando obstáculos y limitantes que alimentan las desigualdades, ya que hasta

la fecha las garantías de participación, reconocimiento, y protección no son las mismas con las que cuentan los hombres. Por lo tanto, es necesario replantear los principios de paridad y complementariedad en un enfoque intercultural. Algunos de estos obstáculos son:

- **Falta de acceso a recursos:** La falta de inversión y el débil compromiso del Estado han impedido que muchos programas centrados en las mujeres afrodescendientes e indígenas tengan un impacto real. Esto incluye la falta de acceso a la tierra, así como a recursos básicos como educación, salud y vivienda. Actualmente, las garantías son mínimas; por ejemplo, aunque existen programas para fortalecimiento de la soberanía alimentaria, las mujeres no tienen acceso a tierras que les permitan la siembra de semillas nativas en las chagras. Asimismo, se ofrece plante de especies menores, pero sin el acompañamiento técnico adecuado, y el capital proporcionado no es suficiente para sostener por mucho tiempo el plante. Por ello, las mujeres negras e indígenas salen de sus territorios en busca de trabajos informales para poder sostener a sus familias.

El Estado también abre convocatorias para proyectos que fortalezcan asociaciones dedicadas al tejido, la gastronomía, la música, entre otras; sin embargo, exige numerosos requisitos que en muchas ocasiones son difíciles de cumplir, lo que limita el acceso

de las mujeres negras e indígenas a recursos para fortalecer sus economías propias en sus comunidades y territorios. Hoy por hoy, las realidades en los territorios son otras, el poco apoyo de participación en espacios que potencien la venta de sus productos, contribuyendo a la comercialización de los mismos, ha generado un retroceso en el fortalecimiento cultural como acción y estrategia para garantizar una estabilidad económica en sus familias.

Lo anterior ha obligado a las Mujeres negras e indígenas artesanas a vender sus productos a grandes empresas por valores de menor cuantía, mientras que, las grandes empresas revenden sus productos en un valor de mayor cuantía, lastimosamente las garantías que ha prometido el gobierno en todo el proceso de Paz, se quedan en papel, pues lo que llega a los territorios son las migajas, lo que dificulta el fortalecimiento de las economías propias en las bases.

- **Violencias sistemáticas:** Las Mujeres negras e indígenas han estado inmersas en violencias sistemáticas, que se han normalizado a través de discursos y estereotipos culturales; “las afectaciones que viven las mujeres indígenas fuera y dentro de sus territorio, comienzan por las desarmonías con sus parejas, ex parejas, familiares, vecinos otros en el contexto sociopolítico por el hecho de estar en el ejercicio de autoridades y por causa de los actores armados, quienes les quitan a sus hijos, hijas, sus compañeros e incluso sus propias vidas” (Observatorio de Violencias Basadas en Género del Programa Mujer CRIC., 2022)
- **Impacto de la economía ilegal:** La presencia de economías ilegales como la minería y el narcotráfico, sigue siendo un obstáculo importante para la implementación del Acuerdo en los territorios donde viven mujeres negras e indígenas. Estos actores armados ilegales ejercen control sobre las tierras y las comunidades, dificultando la seguridad y la estabilidad.

Estas prácticas, desde la cosmovisión indígena, causan desarmonización en los territorios, “fraccionan la armonía física y espiritual, occasionando descomposición en el tejido social, que en muchos casos puede desencadenar en la desintegración familiar y la pérdida de prácticas culturales, la exposición de menores al reclutamiento forzado entre formas de violencias” (Observatorio de Violencias Basadas en Género del Programa Mujer CRIC., 2022).

Recomendaciones

1. Impulsar de manera urgente en las instituciones del Estado y los mecanismos de participación, la presencia y participación activa de mujeres negras e indígenas en los espacios de incidencia política como medida necesaria para enfrentar la violencia y los riesgos que viven en sus territorios.
2. Promover espacios de encuentro, intercambio de experiencias y fortalecimiento de alianzas estratégicas entre las mujeres negras, y, por otro lado, entre las mujeres indígenas y las comunidades, con el fin de visibilizar e identificar los principales riesgos y mecanismos de protección para defensoras negras e indígenas.
3. Iniciar una comunicación permanente con las mujeres defensoras ambientales, territoriales y de derechos humanos, de las comunidades negras y pueblos indígenas, con el fin de fortalecer las redes de apoyo comunitario, con el fin de monitorear y elevar casos de especial atención través de las rutas propias e institucionales que sean pertinentes.
4. Incluir a las mujeres negras e indígenas en el Programa Integral de Garantías para mujeres defensoras y lideresas.
5. Asegurar la representatividad y autonomía de las mujeres en los mecanismos de incidencia política en los mecanismos de implementación del Acuerdo, lo que implica reducir cualquier tipo de intervención externa en su labor y asegurar su participación en instancias.
6. Desagregar la información en términos en los que se reconozcan las diferencias entre ser mujeres negras y ser mujeres indígenas, en aras de reafirmar que les atraviesan las opresiones de raza y género de manera distinta, de acuerdo con sus contextos y cosmovisión.

Referencias bibliográficas

- Ministro de Justicia y del Derecho. (2023). Política Nacional de Drogas 2023-2033. Sembrando vida desterramos el narcotráfico.
- Agencia de Renovación del Territorio ART. (2024). Decreto de petición radicado 20243200095131.
- Agencia de Renovación del Territorio ART. (23 de septiembre de 2024). Maratón 'Tierras Productivas': ANT entregó insumos agrícolas, ganado, maquinaria y herramientas por más de \$3.000 millones. Obtenido de <https://www.ant.gov.co/maratón-tierras-productivas-ant-entrego-insumos-agricolas-ganado-maquinaria-y-herramientas-por-mas-de-3-000-millones/>
- Agencia para la Reincorporación y Normalización ARN. (2024). Resolución 2319.
- Araque, L. (5 de septiembre de 2024). Los cambios con los que se intentará acelerar la nueva ley de víctimas. Obtenido de <https://www.laopinion.co/politica/los-cambios-con-los-que-intentaran-acelerar-la-ley-de-victimas>.
- Caribe Afirmativo. (16 de octubre de 2024). Wilson Castañeda es nombrado como presidente del Comité de Seguimiento y Monitoreo a las recomendaciones de la CEV. Obtenido de <https://caribeafirmativo.lgbt/wilson-castañeda-es-nombrado-como-presidente-del>
- CNMZRC, D. d. (abril de 2024). Foro internacional del Catatumbo.
- CNR Comunes. (s.f.). CNR. Obtenido de <https://www.cnr-c.org/>
- CNRC, C. N. (09 de 2024).
- Collins, P. H. (1990). *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment*. New York : Routledge.
- CONAMU, C. N. (2024). Cartilla del ciudadano feminista. Contra violencias basadas en género.
- Congreso de la República. (04 de enero de 2023). LEY 2281 DE 2023. Bogotá, Colombia.
- Consejo Noruego para Refugiados (NRC) y la Fundación Colombiana de Excombatientes y Promotores de Paz (FUCEPAZ). (2024).
- Curiel Pichardo, O. (2014). Hacia la construcción de un feminismo descolonizado. En Y. Espinosa Miñoso, D. Gómez Correal, & K. Ochoa Muñoz, *Feminismo, epistemología y apuestas decoloniales* (págs. 325-335). Popayán: Universidad del Cauca.
- Declaración conjunta. Juntanza por la im-



- plementación del Acuerdo de Paz para las mujeres. (2024). Bogotá.
- Defensoría del Pueblo. (2023). Cuarto Informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo de paz. Bogotá.
 - Defensoría del Pueblo. (2023). IV informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo Final de Paz. Bogotá.
 - Defensoría del Pueblo. (2024). VI Informe de Seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz. Defensoría del Pueblo. Obtenido de <https://repositorio.defensoria.gov.co/items/1b4396d3-9850-416a-8c00-67e1948c1611/full>
 - Departamento Nacional de Planeación. (2023). Obtenido de <https://siipo.dnp.gov.co/detalleclasificaindicador/UkGud6x-JZxeNr65k>.
 - Departamento Nacional de Planeación. (2024). SI IPO 2.0.
 - Echavarría Álvarez, J. e. (2023). El tiempo se agota para la implementación del enfoque de género: avances, retos y oportunidades a seis años de la firma del Acuerdo Final. Bogotá: Notre Dame, IN .
 - Espinosa, M. (s.f.). Las mujeres indígenas deben enfrentar su doble condición a la hora de asegurar la participación y la visibilidad política en sus países. Editorial Fundación razón Pública.
 - Fundación Paz y Reconciliación. (2023). Consejos de Paz, Reconciliación y Convivencia: continuidades y retos en el contexto de la Paz Total. Obtenido de <https://www.pares.com.co/post/consejos-de-paz-reconciliacion-y-convivencia-continuidades-y-retos-en-el-contexto-de-la-paz-total>
 - Instancia Especial de Mujeres para el Seguimiento a las medidas de género del acuerdo final de paz. (2023). Voces territoriales de seguimiento a la implementación del acuerdo de paz. Bogotá.
 - Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2023). Fragmentación y distribución de la propiedad rural en Colombia.
 - Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2024). IGAC y ONU Mujeres, lanzan su cartilla Diálogos Geográficos N° 2 Enfoque de Género en el Catastro Multipropósito. Obtenido de <https://www.igac.gov.co/noticias/igac-y-onu-mujeres-lanzan-su-cartilla-dialogos-geograficos-ndeg-2-enfoque-de-genero-en-el-catastro-multiproposito>.
 - Jurisdicción Especial para la Paz. (2023). Auto SRVR No 005 de 2023.
 - Jurisdicción Especial para la Paz. (2024). Actividades de cumplimiento al AUTO SRVR No. 05 de 2023.
 - Jurisdicción Especial para la Paz. (s.f.). Sistema Restaurativo y TOAR.
 - Ministerio de Justicia y del Derecho. (s.f.). Guía Pedagógica para Comisarías de Familia sobre el procedimiento para el abordaje de la violencia intrafamiliar con enfoque de género. Bogotá.
 - Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Agricultura. (2024). Trámite de urgencia para la Jurisdicción Agraria y Ru-

- ral: una oportunidad para acelerar la justicia en el campo colombiano. Obtenido de https://www.suin-juriscol.gov.co/agraria/tramite_urgencia.html
- Ministerio de la Igualdad. Viceministerio de las mujeres. (2024). Informe semestral de seguimiento al avance sobre las medidas para la transversalización del enfoque de género de los planes y programas del Acuerdo de Paz. Bogotá.
 - Ministerio de Salud y Protección. (27 de noviembre de 2023). MinSalud destina cerca de 42 mil millones para atención psicosocial de víctimas del conflicto armado. Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/minsalud-destina-cerca-de-42-mil-millones-para-atencion-psicosocial-de-victimas-del-conflicto-armado.aspx>
 - Ministerio del Interior. (2024). Plan de choque para acelerar la implementación del Acuerdo Final para la construcción de la paz estable y duradera en Colombia. Bogotá, Colombia.
 - Ministerio del Interior- Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal. (2024). Radicado 2024-2-003302-036173 Id: 374698.
 - Ministerio del Interior. Dirección de derechos humanos. (2024). Radicado 2024-2-002300-031248 Id: 361243. Bogotá.
 - Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (2024). Palabras de Carlos Ruiz Massieu, Representante Especial del Secretario General y Jefe de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia Sesión del Consejo de Seguridad. Obtenido de <https://colombia.unmissions.org/palabras-de-carlos-ruiz-massieu-representante-especial-del-secretario-general-y-jefe-de-la-misi%C3%B3n-4>
 - Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia. (2023).
 - Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia. (2024). Informe del Secretario General.
 - Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia. (2024). Informe trimestral del Secretario General. Periodo reportado de 27 de diciembre de 2023 al 26 de marzo de 2024.
 - Observatorio de Violencias Basadas en Género del Programa Mujer CRIC. (2022). Informe violencias contra las Mujeres Indígenas. Obtenido de <https://www.cric-colombia.org/portal/informe-violencias-contra-las-mujeres-indigenas>
 - PNUD. (s.f.). Guía 2: “estrategia de comunicación y movilización social seguridad ciudadana y construcción de paz”.
 - Presidencia de la República de Colombia. (2017). Decreto 885.
 - Presidencia de la República de Colombia. (2018). Decreto 1418.
 - Presidencia de la República de Colombia. (2023). Colombia Potencia mundial de la vida. Plan de desarrollo 2022 - 2026.
 - Presidencia de la República de Colombia. (2024). Política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de la paz,

- incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo.
- Presidencia de la República de Colombia. Unidad para la Implementación del Acuerdo Final de Paz. (2024). Programa de experiencias demostrativas de Implementación Integral del Acuerdo Final de Paz para las Mujeres en la Ruralidad. Bogotá.
 - Procuraduría General de la Nación. (2023). Quinto Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz Versión Final Aprobado PGN.
 - Registraduría Nacional del Estado Civil. (2024). Avances hacia la igualdad entre hombres y mujeres en los cargos de elección territorial. Bogotá.
 - Sociedad de Activos Especiales - SAE. (s.f.). SAESAS. Obtenido de Nuestra Entidad: https://www.saesas.gov.co/nuestra_entidad/quienes_somos
 - Unidad de Búsqueda a Personas Dadas por Desaparecidas – UBPD. (20 de octubre de 2024). Política pública del Sistema Nacional de Búsqueda. Obtenido de <https://snb.unidadbusqueda.gov.co/politica-publica/>.
 - Unidad Nacional de Protección. (2023). Rendición de cuentas. Obtenido de <https://www.unp.gov.co/planeacion-gestion-y-control/planes-programas-e-informes/rendicion-de-cuentas/rendicion-de-cuentas-2023/>
 - Unidad Nacional de Protección UNP. (2023). Informe de rendición de cuentas Construcción de paz. Obtenido de <https://www.unp.gov.co/planeacion-ges->tion-y-control/planes-programas-e-informes/rendicion-de-cuentas/rendicion-de-cuentas-2023/
 - Unidad para las Víctimas. (31 de agosto de 2024). Registro Único de Víctimas. Obtenido de <https://cifras.unidadadvictimas.gov.co/Cifras/#!/infografia>.
 - Villamil, M. (15 de octubre de 2024). Gobierno nacional formaliza entrega de tierras a más de 700 mujeres rurales en nueve departamentos de Colombia. Obtenido de INFOBAE: <https://www.infobae.com/colombia/2024/10/16/gobierno-nacional-formaliza-entrega-de-tierras-a-mas-de-700-mujeres-rurales-en-nueve-departamentos-de-colombia/>.
 - Yurupari Estéreo. (2024). Publicidad ampliación de plazo para declaración de víctimas ante el ministerio público. Radio Yurupai Estéreo.
 - Zapata, S. (15 de marzo de 2024). El cuarto mosquetero. Obtenido de Oportunidades y desafíos de la nueva Ley de Víctimas: <https://elcuartomosquetero.com/oportunidades-y-desafios-de-la-nueva-ley-de-victimas/>



Instancia especial de
Mujeres para el Enfoque
de Género en la Paz

Las mujeres de la instancia de género **protegemos y abrazamos la paz**

Esta publicación contó con el apoyo de:



Unidad de Implementación
del Acuerdo de Paz

